

Sobre la presunción de la representación política

J.A. PORTERO MOLINA

Universidad de La Coruña

Resumen

La concepción liberal de la representación política, muy útil en otras épocas del Estado constitucional para explicar la relación entre los ciudadanos, los parlamentarios y el parlamento, debería adecuarse a la democracia de partidos. Ellos son los que se ofrecen en las elecciones y son, en el parlamento, los auténticos productores de la voluntad del Estado y del pueblo, que se impone por imperativo constitucional. La presunción, ficción, de que los parlamentarios individuales son los representantes es hoy insostenible e innecesaria.

Resum

La concepció liberal de la representació política, molt útil en altres èpoques de l'Estat constitucional per a explicar la relació entre els ciutadans, els parlamentaris i el parlament, hauria d'adequar-se a la democràcia de partits. Ells són els que s'ofereixen en les eleccions i són, al parlament, els autèntics productors de la voluntat de l'Estat i del poble, que s'imposa per imperatiu constitucional. La presumpció, ficció, que els parlamentaris individuals són els representants és avui insostenible i innecessària.

Abstract

The liberal concept of political representation, very useful at other times of the constitutional state to explain the relationship among citizens, parliamentarians and parliament, should be appropriate to the democratic parties. They are the ones who are elected and are in the parliament, the real representatives of the state and people, which is imposed by a constitutional imperative. The presumption, fiction, that individual parliamentarians are the representatives today is unsustainable and unnecessary.

Sumario

- I. Sobre la presunción de la representación política
- II. De qué nos sirve, realmente, la presunción
- III. La representación política democrática no puede ignorar a los partidos

I. Sobre la presunción de la representación política

Reflexionando Gustavo Zagrebelsky a propósito de la *Constitución en sentido material* escribe que la aportación determinante de Mortati fue la de atribuir a las fuerzas políticas, aquellas a las que el Estado liberal imputaba la función anticonstitucional de ser el germen de su descomposición, una función constitucional propia, nada menos que la de hacer de la política la fuerza determinante de la constitución y del Estado. Una inversión completa de lo característico del constitucionalismo del siglo XIX para el que el Estado era la fuerza constitutiva de la constitución y de la política. Para la nueva concepción, escribe Zagrebelsky, la política produce el Estado, el cual produce derecho politizado. De acuerdo con esta inversión «todos los conceptos de la ciencia constitucional del pasado son polarizados de modo nuevo, desde el estado como objetividad, neutralidad, unidad, soberanía, etc., hasta la política, como subjetividad, parcialidad, conflicto. E incluso las categorías jurídicas se adecúan a este cambio.» El resultado es una constitución politizada y politizante a su vez; una constitución que ha reconocido el papel determinante de las fuerzas políticas, de los partidos políticos y que es objeto de la contienda partidista, y una constitución que difunde principios políticos, partidistas, por todos los ámbitos de la vida social. «En esta doble dinámica, constitucionalización de la política y politización de la constitución y del derecho, concluye Zagrebelsky está, precisamente, el punto esencial de los principales problemas del derecho constitucional moderno. La conciencia de que no sabremos librarnos y no podremos restaurar un mundo (quizá ya desde siempre fruto de una ilusión y de un enmascaramiento) de certezas constitucionales y jurídicas objetivas, estables, no controvertidas, etc., es la premisa para toda reflexión constitucional adecuada a nuestro tiempo, incluso de aquellas que pretenden recuperar, dentro de las posibilidades del nuevo contexto, aquellos grandes principios del Estado de derecho que el Mortati de la constitución en sentido material consideraba irremediabilmente superados.»¹

Como los demás grandes principios, los conceptos de la ciencia constitucional o las categorías jurídicas, el de la representación política ha ido adecuándose al cambio producido por la constitucionalización de las fuerzas políticas a lo largo de un proceso ininterrumpido a cuyo final, la representación política aparece, en sí mismo, como un concepto sin significado propio, un concepto prácticamente innecesario para explicar satisfactoriamente la legitimidad y el funcionamiento del Estado democrático. Probablemente la calificación empleada por Kelsen, la representación política como ficción, es la que da cuenta del modo más exacto posible de la relación existente entre los ciudadanos y los parlamentos en una democracia. Una ficción ni siquiera necesaria hoy día, cuando ni la naturaleza y funciones de los partidos, ni la finalidad y organización de las elecciones, ni la naturaleza de los parlamentos como órganos de la legislación, de la transacción política y de soporte de los gobiernos, requiere de especiales y comple-

1 G. Zagrebelsky, «Epílogo» en C. Mortati, *La Constitución en sentido material*, pp. 249-250. Estudio preliminar y traducción de Almudena Bergareche Gros, CEC. Madrid, 2000.

jas ocultaciones servidas por añejas construcciones teóricas. La representación política sirvió al absolutismo para explicar cómo la multitud se hace una cuando uno y soberano es su representante.² A los gobernantes ingleses les sirvió una concepción muy exigente de la representación para consolidar el gobierno representativo como gobierno de la pública opinión, como gobierno de la sociedad. Los dirigentes de los nuevos Estados liberales nacidos de la revolución se sirvieron del dogma de una nación soberana que necesitaba ser representada por los mejores y más poderosos designados por medio del sufragio censitario. Y a los partidos políticos en la democracia les sirvió la representación del pueblo para ocupar el Estado en nombre de las masas y ocultar la creciente partitocracia. Hoy en día, cuando los mecanismos de obtención del poder, los sujetos de distinta naturaleza implicados en la contienda política, las posibilidades abiertas por la ingeniería electoral y el funcionamiento de los parlamentos aparecen ante los ciudadanos sin veladuras, con toda crudeza, no debería de ser imprescindible, ni siquiera de utilidad, seguir valiéndose de complejas y añejas construcciones, ni de ficciones, para explicar en qué consiste lo que seguimos denominando, rutinariamente, representación política.

II. De qué nos sirve, realmente, la presunción

En una temprana sentencia del TC quedaba establecido el significado constitucional de la representación política valiéndose de una figura, la presunción legal: «Lo propio de la representación, de cualquier manera que esta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél» STC 10/83 FJ 2. La representación consistiría, dice más adelante la sentencia, en la unidad de voluntad FJ 4. Jurídicamente la representación política entraña, se sigue sosteniendo hoy, una relación entre dos sujetos, representante y representado(s) que ejercen, aunque de modo distinto, su derecho fundamental a la participación. El representado participa mediante el voto y el representante mediante el desempeño de las funciones propias del cargo para el que fue elegido. Pero además de ejercer ese su derecho, el parlamentario está, se dice, al mismo tiempo, satisfaciendo el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. La representación consistiría así en una relación personal entre dos sujetos que se inicia en un proceso electoral en el que un sujeto expresa su voluntad prefiriendo una candidatura y una oferta entre varias, y que culmina en el parlamento en el momento en el que el otro sujeto de la relación expresa la suya. Sabemos en qué consiste el derecho individual de sufragio y sabemos en qué consiste el derecho individual a ejercer el cargo, pero no sabemos cuál es el contenido de la relación que, se

² Véase el excelente monográfico n.º 3, 2004, de la revista *Fundamentos*, editada por el Principado de Asturias, sobre la Representación política, coordinado por Francisco Bastida. En especial sobre el significado de la representación a lo largo de la historia del pensamiento político los trabajos, magníficos, de R. Chueca, «La quiebra de la representación política»; G. Duso, «Génesis y lógica de la representación política moderna» y Hasso Hofmann, «La representación en la Teoría del Estado premoderna. Sobre el principio de representación en la política de J. Althusio».

sostiene, unifica millones de voluntades con la voluntad única del representante y, como lo desconocemos, echamos mano de una presunción *iuris et de iure*, que no admite prueba en contrario porque la representación no es voluntaria sino obligatoria, legalmente impuesta, y que tiene una doble consecuencia: en primer lugar la presunción convierte al candidato individual una vez elegido en representante de toda la nación. Una presunción que desconoce el pluralismo y aún la oposición de ofertas electorales y que deja sin contenido la libre elección individual. Una presunción formulada hace doscientos años, que hoy no tiene encaje posible en la realidad de la política democrática. Una presunción que confunde más que aclara y que es, a mi juicio, innecesaria. En segundo lugar, la presunción convierte al parlamento en el órgano de representación nacional cuyos actos, por serlo, se imputan al conjunto del pueblo. En este segundo aspecto, la presunción contribuye a explicar lo que puede ser explicado sin necesidad de presunciones. El parlamento produce mediante la legislación la voluntad del Estado y esta se impone a sus ciudadanos con independencia de que los parlamentarios hayan sido elegidos o designados de otro modo. La presunción de que el parlamento representa al pueblo o a la nación se ha sostenido también en otras circunstancias históricas y políticas y para Estados nada democráticos, hoy podría aceptarse sabiendo que nada aporta a la fuerza irresistible con la que se nos impone la ley. La cuestión sería saber si seguimos necesitando acudir a esa doble presunción, a esa ficción, cuando el derecho permite explicar el desarrollo completo de las secuencias de la relación con la condición, eso sí, de dar entrada en la relación a un tercer sujeto de capital importancia en la política democrática como es el partido político. Como escribiera Jellineck hace un siglo «no se puede negar 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.»³ Así es, pero sí que estamos en condiciones de definir desde el derecho, dentro de unos límites no traspasables, los contenidos reales de la representación, lo que siempre resultará más actual y más creíble que seguir apelando a presunciones hoy poco razonables.

La relación de representación comenzaría con el voto y produciría sus resultados finales en las actividades del parlamento. Ahora bien, sabemos, porque es un hecho verificable, que las elecciones en una democracia representativa sólo pueden garantizar que la cámara resultante será un reflejo de la composición del electorado. Que la cámara será representativa, más que del electorado, de los partidos que lo vertebran política y electoralmente. Aquí conviene detenerse y no dejar pasar un problema que está ya sobre el tapete y que puede, en cualquier momento, tener consecuencias indeseables. La representatividad del parlamento viene garantizada, dentro de lo posible, por el sistema electoral y, con las diferencias y limitaciones conocidas, esa representatividad del electorado se consigue. Pero es cierto que la presencia y el crecimiento incesante

3 G. Jellineck, *Teoría General del Estado*, 1973, p. 440.

de electores ausentes, residentes estables en el extranjero, desvirtúa lo que sería la representatividad correcta, a saber, la representatividad de la sociedad que va a soportar las consecuencias de las actividades de todo tipo, incluida la investidura de un presidente de gobierno, que constitucionalmente se atribuyen al parlamento representativo. No hablo de la distinción entre electores y votantes porque siendo un derecho el voto, quien no lo ejerce no tiene derecho a quedar exento de la obligación de obedecer las leyes. Hablo de la intervención mediante el voto en la elección de representantes de la sociedad, de aquellos que no forman parte de ella. Las implicaciones de vincular el voto a la nacionalidad sin otras exigencias que, en cambio, sí pesan sobre los residentes presentes, empiezan ya a notarse en algunas elecciones autonómicas y municipales y, como en las recientemente celebradas en Galicia el pasado primero de marzo, pueden tener consecuencias políticas de gran alcance. El asunto tiene además otras derivaciones, tampoco deseables, en el comportamiento de los candidatos, de los partidos y de los gobiernos afectados por las elecciones. Sería conveniente reflexionar cuanto antes sobre todo esto. O bien se opta por la exigencia de residencia, con lo que ello implica, como requisito para el ejercicio del voto, o bien por la adopción para los nacionales ausentes de un mecanismo de articulación de la representatividad similar al de Francia o Italia, de circunscripciones del exterior y candidatos también del exterior, o como el de Bolivia que hace poco hemos tenido ocasión de ver funcionar entre los ciudadanos de aquel país residentes en España. Carece de interés que los candidatos residentes en España acudan al extranjero a pedir el voto para obtener alcaldías o gobiernos autonómicos a españoles ausentes y a sus descendientes, también españoles y, en cambio, podría tenerlo que los españoles ausentes pudieran elegir de entre ellos un número de representantes representativos de su condición. Se trata, no obstante, de una opción de no fácil encaje, no por problemas técnicos siempre superables, sino por la dificultad de explicar el activismo parlamentario, con plenos efectos, de quienes no siendo ciudadanos con todas las cargas y deberes, sólo accederían como portavoces representativos de los residentes en el exterior y para cumplir esa única función.

Apuntaba más arriba que, en efecto, los distintos sistemas electorales, que convierten los votos en representación, sólo pueden garantizar la representación en cuanto que representatividad parlamentaria. Y que el comienzo de la relación en que consiste la representación, es tangible, verificable y está plenamente garantizado y delimitado por el derecho electoral. Los ciudadanos con derecho de sufragio activo podemos, con todas las garantías, elegir a los representantes pero, como escribe Sartori, la elección siendo elemento necesario de la representación democrática, no es suficiente para que pueda hablarse de que esa representación existe. Cuando ejercemos el derecho de sufragio simplemente ejercemos un derecho cuyo contenido se agota en el acto de escoger una entre varias candidaturas, unos electores con la esperanza de contribuir a la creación de un gobierno, otros con la de contribuir a la presencia parlamentaria, aunque

sea mínima, de una candidatura y otros por el motivo que fuere. En nuestro régimen parlamentario el voto contribuye, en el mejor de los casos, a configurar políticamente el Congreso de los Diputados de una determinada forma y a hacer visible el apoyo electoral con el que, obtengan o no escaño, cuentan las candidaturas que concurren y los partidos que las respaldan. Una vez constituido el Congreso de los Diputados, ni el elector ni sus intenciones cuentan ya. Y con otro sistema electoral ocurre otro tanto en el Senado. Nuestro derecho consiste sólo en elegir, mostrando libremente nuestra preferencia, sin que podamos reclamar otra cosa que no sea el ejercicio del derecho de sufragio con todas las garantías. No se puede ir más allá y, por eso, creo que cuando la Constitución dice que las Cortes representan al pueblo español no está reconociendo ningún otro derecho a los ciudadanos que no sea el derecho a elegir libremente reconocido en el artículo 23.1. No se puede pretender la existencia en el 23.2 de otro derecho que el de quien ocupa el cargo y, por eso, en caso de vulneración del mismo, sólo el titular, el Defensor del Pueblo o el fiscal pueden recurrir en amparo, dada la dimensión objetiva del derecho, pero no los votantes que ningún derecho tienen reconocido en la citada norma. El suyo, limitado a votar, tiene como consecuencia necesaria y única la de contribuir a configurar unas Cortes representativas. En esa representación cartográfica de la sociedad o del sistema de partidos, se condensa el efecto de nuestro derecho fundamental a participar depositando nuestro voto. Lo que sigue es sólo el derecho del representante al desempeño de su cargo en los términos que le parezca oportuno hacerlo.

En el otro extremo de la relación ocurre algo parecido. Los resultados de esa relación se producen, también, con efectos jurídicos plenos. Los elegidos, diputados o senadores, contribuyen a producir la voluntad del Estado constitucional democrático que se nos impone, no porque esa voluntad coincida con la nuestra, con nuestros intereses o con nuestra opinión, sino porque es la voluntad del Estado, sin necesidad de presumir la existencia de ninguna unidad de voluntades entre los ciudadanos y los parlamentarios. La unidad de voluntades la producen a partir de las suyas, y por sí mismos, los integrantes del órgano estatal cuando desempeñan sus funciones. Hablo de la legislación, de la contribución, como mayoría o como oposición, a la dirección política que corresponde al gobierno, a las propuestas de nombramientos para los altos organismos del Estado y de todas las actividades que realizan, individualmente considerados o integrados en el grupo parlamentario, los diputados y senadores elegidos. En este sentido, los parlamentarios podrían no ser elegidos, de hecho no lo son por quienes se abstienen o por quienes votaron a candidaturas que no consiguieron escaño. Podrían ser designados de otro modo distinto al prescrito en el artículo 68 y 69 de la Constitución. Es cierto que en ese caso podría desaparecer la representatividad o sufriría el pluralismo, la libertad del voto y la igualdad de oportunidades, pero la ley aprobada por las cámaras o las propuestas de nombramientos realizadas no perderían

un ápice de validez y eficacia y se vería satisfecho el derecho del parlamentario, titular único de su escaño, al ejercicio de sus funciones. Este derecho del parlamentario a realizarlas es un derecho propio, cuya defensa en caso de vulneración nadie más que él puede reclamar. Es su libre voluntad la que se vería lesionada, no la de sus electores ni la del conjunto del cuerpo social. Sí que quedaría alterada la representatividad de las Cortes y, por lo tanto, se resentiría la producción de la voluntad de ese órgano que representa al pueblo español sólo en dos sentidos, en el de ser representativo de su pluralidad y en el de producir libremente y mediante la regla de la mayoría una voluntad que se impone, quiéranlo o no, a todos los ciudadanos. Representar al pueblo, actuar en nombre del pueblo, hacer presente al pueblo que no puede estar ahí, actuar como si fueran el pueblo, son expresiones innecesarias hoy para entender que en una democracia los ciudadanos son los que eligen a quienes aprueban las leyes para que éstas, aún pudiendo resultar lesivas a sus intereses, sean por completo legítimas. Que la justicia emana del pueblo, según expresión del artículo 117 CE, tampoco añade nada a lo que sí resulta determinante en la administración de justicia, que se lleve a cabo por jueces y magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

III. La representación política democrática no puede ignorar a los partidos

Vengo diciendo que la representación como relación entre representados y representantes sólo es visible en el momento inicial de la relación, las elecciones que producen un parlamento representativo, y en el momento de su culminación, ya en sede parlamentaria con los elegidos desempeñando su cargo, a cuyo través realizan la voluntad estatal que se nos impone. Ocurre, sin embargo, en todo ese proceso que mientras que todo lo que compone el momento inicial, la elección individual entre una oferta plural de candidatos y programas, no tiene secretos y cuenta con plenas garantías jurídicas, lo que sucede en el extremo final de la relación se nos presenta como el producto de un proceso complejo y ajeno al votante, y ocurre que, en ambos momentos, el partido, no el candidato o el ya diputado o senador, es el auténtico representante encargado de producir la voluntad estatal que se nos impone legalmente como, se dice, si fuese la de los ciudadanos. En consecuencia, la presunción en la que consiste la representación se presenta hoy como escasamente creíble y poco razonable por ignorar a los partidos políticos, auténticos representantes elegidos para producir la voluntad estatal.

Toda la construcción liberal de la representación gira en torno a la necesidad de que el representante esté a la altura de la misión que se le encomienda. Para merecer la confianza de la sociedad o para aprobar las leyes que exige el bienestar de la Nación es necesaria la excelencia en el representante. Así lo explica Eloy García: «Uno de los

rasgos caracterizadores más relevantes del pensamiento liberal de primera hora estriba, precisamente, en la exigencia de unas ciertas cualificaciones éticas a los sujetos que aspiraban a desempeñar un mandato representativo, a aquellos que, en suma, reclamaban de los electores un depósito de confianza política. Ello implicaba transferir una parte considerable de los problemas inherentes a la temática representativa al ámbito de lo que en la jerga propia del Derecho Constitucional se conoce como sufragio pasivo.»⁴ La excelencia moral e intelectual y aquella independencia económica que asegure que, por la suficiencia de recursos obtenida con su esfuerzo y su habilidad, el representante no buscará en la política lo que ya posee. El aspirante a representar a sus conciudadanos, a ganar su confianza comparece a título individual poniendo su crédito a disposición de los electores. No su libertad e independencia de criterio porque ese es su mayor valor para contribuir desde el parlamento al bienestar social, al bien de la nación. No se trata de incurrir en ingenuidades sobre la naturaleza y composición de aquellos parlamentos y de aquel Estado, lo que interesa es entender que el tipo ideal de representante era un ciudadano reconocido, desde los parámetros de entonces, como excelente, capaz y virtuoso, un vocacional y no un profesional de la política. En ese aspirante a representante atento a la opinión de los electores se puede confiar sin necesidad de vincularle con instrucciones que, además, harían imposible la toma de acuerdos en la cámara. La prohibición del mandato imperativo se asienta así en esas dos razones, personal y funcional, dejando al representante las manos libres para debatir y votar sin temor a represalias de sus electores ni de ninguna otra instancia.

Sin duda, este planteamiento no hace menos ficticia la ficción de la representación ni menos presuntiva la presunción de que la voluntad del representante es la del representado, pero sí que le proporciona un soporte más creíble que explica por qué resultó de gran utilidad durante tanto tiempo. Lo que quiere el elector y lo que ofrece el candidato está claro para ambos. La relación es personal, individual, y el contenido de la relación es más concreto, más simple: los impuestos, las libertades, los castigos, la higiene, la seguridad, la instrucción. Todo ello además se articula fluidamente en aquel momento por el juego del sufragio restringido a una reducidísima parte de la población también, como el candidato, ilustrada y acomodada, a la que el pensamiento liberal burgués identifica como la auténtica nación.

Y si en el momento de iniciarse la relación entre los dos únicos sujetos de ella, las cosas están más claras para los dos, también lo estarán en el momento en el que la representación culmina, en el que el parlamentario hace oír su voz y formaliza con el voto su voluntad. En un estado de libertades los ciudadanos saben que cada representante será portavoz de voluntades e intereses distintos y aún enfrentados. Y que en el parlamento nacional habrá que transformar la pluralidad en unidad porque la ley es una y la misma para todos. Lo importante es que su diputado defienda lo acordado con los electores públicamente y que las cesiones sean públicas, como las derro-

4 Eloy García en W.G. Hamilton. *Lógica parlamentaria o de las reglas del buen parlamentario*, p. 175, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996. Indispensable la lectura del «Estudio preliminar y notas» de E. García, traductor también, para la comprensión del sentido de la representación en la política inglesa.

tas. Lo importante es que la decisión final no sea el resultado de pactos a espaldas y en contra de la opinión pública. Que no se traicione la confianza depositada en el diputado. Así resulta razonable apelar a la presunción de que la voluntad del representante y del parlamento es la voluntad de la nación o, con menos retórica, la de la sociedad.

Esa relación individualizada entre los dos sujetos hace que la rendición de cuentas ante los electores del distrito o del departamento, aún no existiendo el mandato imperativo, tenga su razón de ser y cobre pleno sentido el que integre el contenido de la relación de representación. No se explicaría la no reelección de un diputado si no es como consecuencia de que sus electores se han visto defraudados por él. Y se explicaría perfectamente que al hacer el balance, los votantes tuviesen en cuenta no sólo su actuación pública sino también su conducta privada.

Con la expansión de los partidos no quedará rastro de la representación liberal y la presunción deja de tener un soporte razonable.⁵ Los partidos se expanden porque son imprescindibles para vertebrar el espacio político en una democracia de masas. No hay vuelta de hoja y ya en el siglo XXI la cosa no requiere mayores exposiciones. Vivimos en el Estado de partidos. Los partidos lo politizan todo, el Estado aparato, la Constitución y el derecho. Sus cúpulas son la nueva clase política dominante y nada de lo que se mueve en el espacio público escapa a su interés y a su control, lo que resultará tanto más arriesgado cuanto menor sea el control que los ciudadanos y las leyes puedan ejercer sobre ellos. En España muy poco de ese control es posible, siendo deseable que la sociedad pudiera recuperar no pocos ámbitos institucionales o sociales cuya función queda desvirtuada por haberse apropiado de ellos, en régimen de monopolio o de cuotas, los partidos. Por eso, seguir sosteniendo la presunción en la que consiste la representación en un soporte en el que los partidos no aparecen, convierte la presunción en simple fantasía. La cuestión es reconocer la posición que en esa relación ocupan realmente los partidos y, sin eludirla, proporcionarle el adecuado encaje jurídico.

Acaso hubiera que empezar por reconocer que en el momento inicial de la representación, el electoral, el sistema de listas cerradas y bloqueadas, Congreso, autonómicas, municipales y europeas, ha terminado por condicionar la elección de los ciudadanos plegándola tanto a la acción de los partidos que, ni siquiera en las elecciones al Senado donde las listas abiertas ofrecen otras posibilidades, saben hacer los votantes otra cosa que mostrar sus preferencias con tanta adhesión partidista como muestran con la papeleta del Congreso de los Diputados. No se trata de ignorar la rentabilidad de un sistema que, con carácter general como reconocen los expertos, ha cumplido en los tres niveles de poder existentes en España el triple objetivo de garantizar la representatividad, sin dejar fuera de las cámaras a ninguna fuerza con relevancia en el escenario político, permitir sin dificultad la formación de mayorías que han sostenido gobiernos de manera estable y evitar obstáculos insalvables para que la alternancia se

⁵ Entre muchos, G. Leibholz en varios escritos. Por todos: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971. También J.A. Portero Molina, «Sobre la representación política», *Revista del CEC*, n.º 10, 1991.

produzca. Se trata, sin poner en riesgo esa rentabilidad, de modificar, de flexibilizar el sistema de listas dando entrada a una cierta preferencia o personalización del voto, sin poner en cuestión que los partidos son, indudablemente, imprescindibles para ordenar la participación, primero, y evitar, luego, una fragmentación de la representación que impida un gobierno estable.

Avanzar en esa línea de consentir la expresión de las preferencias del elector enmarcadas en las del partido, no puede interpretarse ya como una intervención desmedida en la libertad de dicha asociación privada, una vez que el Tribunal Constitucional ha dado el visto bueno al artículo 44 *bis* de la LOREG. Y puede, en cambio, suponer una mínima aproximación a ese tipo ideal de relación entre el representado y el parlamentario de su distrito, inspirado en un modelo, el británico, cuyos votantes siguen prestando la máxima atención a la actuación pública, a las condiciones y aún a la conducta privada del político que personalmente les pide su apoyo y su confianza. Muy lejos de él, nuestro sistema de listas cerradas y bloqueadas reduce al máximo la relevancia de las condiciones personales, familiares, profesionales, económicas y demás, del candidato, lo que no deja de ser un contrasentido cuando se presume la unidad de voluntades de personas concretas. La explicación es que es el partido el que importa y quien decide toda la composición de la lista y, por eso, nada tiene de extraño, entonces, que las condiciones del candidato, también las negativas, pasen a un lugar secundario ante el protagonismo del partido que, en última instancia, decidirá también sobre la continuidad del representante en el desempeño de sus funciones, sopesando sus intereses políticos y electorales. Eso es lo que ocurre cuando, en ese momento inicial de la relación de representación, quien aparece con sus siglas y sus listas ante el elector es el partido al que la legislación reconoce casi el monopolio de la presentación de candidaturas. Identificamos al partido, no al candidato concreto, como el sujeto que se ofrece a representarnos en el parlamento y, en general, en el espacio público.

Junto a los candidatos que integran las listas por decisión de la organización, los programas completan la oferta electoral de los partidos que aspiran a hacerse con la representación de los electores y de los no electores, del pueblo entero. Poco puede decirse de los programas y de las promesas electorales elevadas a la categoría de pactos con la ciudadanía, de cuyo cumplimiento se responsabiliza el partido. Se ha extendido la práctica de redactar unos programas amplísimos y muy detallados, desconocidos por la inmensa mayoría de los votantes, que no comprometen a nada al representante. Primero, porque su cumplimiento está sujeto a condicionantes parlamentarios y extraparlamentarios, con frecuencia no controlables desde la política. Y segundo, porque no hay procedimientos para pedirle cuentas por los más que probables incumplimientos. Ocurre, además, que tampoco es el programa, como no lo son los candidatos individualmente considerados, el motivo que explica siempre el comportamiento del votante o del abstencionista. Resulta insostenible, por todo ello, presumir que el represen-

tante, individual u orgánico, el diputado o las Cortes, hace presente la voluntad de los electores porque estos mediante el voto expresaron su conformidad con lo que ofrecía el programa electoral. En la democracia de partidos, en la nuestra, con un alto grado de identificación ideológica con el partido al que se vota en cualquier circunstancia, no tiene mucho sentido entender la unidad de voluntad entre representado y representante ignorando al partido que es responsable de la elaboración de un programa. Y tampoco puede explicarse aquella unidad de voluntad entre el partido y el votante como un acuerdo reflexionado de este con el programa que presenta el partido. En unas elecciones el elector se limita a mostrar sus preferencias depositando un voto secreto con el que simplemente contribuye, en grado desigual, a la representatividad del parlamento.

En definitiva, en ese primer momento de la relación de voluntades en que consiste la representación política quien aparece realmente como candidato a representante es el partido, y el representado así lo reconoce y lo acepta; le da su apoyo por encima de programas electorales y de candidatos concretos. Y así lo reconoce la propia legislación electoral dando protagonismo al partido en sus contenidos más importantes y decisivos. No sería imaginable otro planteamiento en la democracia de masas, por eso la construcción liberal de la representación que presume un acuerdo de voluntades y un depósito de confianza entre dos personas, no puede explicar satisfactoriamente cómo hoy debe necesariamente articularse sobre los partidos y qué significado tiene un voto que si en muchos casos es de adhesión, en otros tiene explicaciones diversas.

Si en el momento inicial el elector muestra su preferencia hacia un partido y contribuye a formar un parlamento representativo de la pluralidad partidaria, en el momento final, aquel en que los representantes desempeñando su cargo dan satisfacción a su propio derecho y no al de los votantes que agotaron el suyo a participar depositando su voto, de nuevo es necesario dar entrada a los partidos políticos.

La representación en este momento, fase sería más exacto pues dura toda la legislatura, se atribuye al órgano, a las Cortes, en el que quedarían disueltas las voluntades de los representantes individuales. Es el órgano el que representa legalmente al pueblo o a la nación, pero no porque sus miembros procedan de unas elecciones democráticas, sino porque así lo han establecido todas las Constituciones. Lo que las elecciones proporcionan a los parlamentos es legitimidad democrática, pero la naturaleza de órgano de la representación del pueblo, o de los estados en algunas cámaras federales, o de los territorios en nuestro artículo 69, es condición constitucionalmente atribuida que no depende del modo de designación de los parlamentarios. Las Cortes elegidas representan al pueblo español en un doble sentido ya señalado páginas atrás: porque son representativas de la pluralidad de partidos que apoya ese pueblo, en las proporciones queridas por la voluntad individual de los ciudadanos, en el marco de la ley electoral,

naturalmente, y porque se presume legalmente que la voluntad que producen es, además de la voluntad estatal, la del pueblo al que representan las Cortes. Los partidos son los que están en el parlamento y los que producen la voluntad del Estado que se presume, además, que también es la del pueblo.

Hay, por lo tanto, que aceptar a los partidos como los protagonistas de lo que sucede en el parlamento, porque los grupos, aunque jurídicamente no se puedan confundir con los partidos, son su expresión política en las cámaras. Queda por resolver, de modo adecuado a la realidad y no eludiéndola, el problema de la relación jurídica entre partido y grupo. Y hay que resolver con similar criterio el problema de las relaciones entre el partido-grupo con los parlamentarios, para evitar que burlen las decisiones del partido, limitando el alcance jurídico de la titularidad individual del escaño. No hay motivos que justifiquen una titularidad individual ilimitada a lo largo de toda la legislatura y sin que existan vías para exigir una rendición de cuentas al parlamentario o concejal tráfuga. Los argumentos del voto particular suscrito por tres magistrados discrepantes de la STC 10/83, me parecen, al respecto, más acertados que los de la mayoría, por expresar una interpretación constitucional más conforme con la democracia de partidos.

Finalmente, y en coherencia con lo anterior, hay que señalar que tampoco los partidos, aún reconociéndoles creadores de la voluntad estatal en el parlamento, representan la voluntad de los electores o del pueblo en el sentido de que su posición, su voto en las cámaras pudiera estar expresando lo que quisieron los votantes. Tal pretensión es insostenible, cuando menos, por dos tipos de razones. Primero, porque, como quedó dicho, los votantes, que son anónimos, no expresan con su voto su apoyo a los concretos contenidos de la oferta electoral del partido y segundo porque, de ser esto así que no lo es, las decisiones finales del partido son el producto de los complejos procesos de toma de decisiones en el parlamento de los que puede resultar una posición sobre la que no es posible consultar, por razones obvias, a los votantes y, sobre la que, en consecuencia, no cabe hacer presunciones que postulen coincidencia de voluntades. Sólo cabe la presunción, porque así se establece en el artículo 66 CE, referida a la voluntad del órgano y a la del abstracto pueblo, aunque a los partidos, en conjunto y según la regla democrática de la mayoría, corresponda el trabajo de producirla.

Escribire M. Cotta que «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 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 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 causal.» Acaso esa réplica sea razonable pero con la condición de que no se renuncie a proponer reformas actualizadoras en el significado de la representación de modo que su excesiva multivocidad lo convierta, simplemente, en inservible. Reitero, por eso, en conclusión, que la explicación de la representación política como simple presunción de que la voluntad del representante es la de los representados construída al margen de los partidos, no es satisfactoria hoy en día. El papel de estos en la relación debiera ser reconocido como algo más que el de meros proponentes de candidaturas. Sin ellos la presunción no se entiende, aunque con ellos tampoco deja de ser una ficción, en el actual estado de cosas, innecesaria, pero al menos más razonable.