

## XI. PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Según la Constitución de 1978, las Cortes Generales representan al pueblo (artículo 66.1). Sus dos cámaras son elegidas —a excepción de una parte de los senadores, designada por las comunidades autónomas— por los ciudadanos mayores de edad, por medio del sufragio universal, libre, directo y secreto, en elecciones que, al menos, han de celebrarse cada cuatro años (artículos 68 y 69). Los diputados y senadores no están ligados por mandato imperativo alguno (artículo 67.2) y gozan de garantías que aseguran su libertad de expresión y su libertad personal (artículo 71). Al mismo tiempo, es un derecho fundamental de los españoles participar, directamente o por medio de representantes, en la vida política y acceder —y permanecer— en condiciones de igualdad, de acuerdo con las leyes, en los cargos y funciones públicos (artículo 23). Por otra parte, sabemos que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la for-

mación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental de la participación política” (artículo 6o.). Por estas razones, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 les otorga un papel preferente en el proceso electoral, facilitándoles, entre otras cosas, la presentación de candidaturas que, en el caso del Congreso de los Diputados, consisten en listas completas, cerradas y bloqueadas.

Tal es el cuadro normativo que, en la Constitución, enmarca el fenómeno representativo. Luego, la realidad nos dice que los partidos políticos seleccionan los candidatos, conducen la campaña, movilizan al electorado y exigen disciplina a los elegidos que, en buena parte de los casos, carecen de otro mérito que el de su fiel obediencia a la dirección partidista. En estas condiciones, la discusión parlamentaria no se orienta a convencer al adversario político sino a exponer públicamente, para conocimiento de los electores, las razones que mueven a cada fuerza política a comportarse de un modo u otro. El Parlamento no pretende buscar la verdad a través de la razón. Se limita a escenificar la lucha política. Así, tenemos otra dimensión de la representación: la teatral.<sup>160</sup> Las decisiones se adop-

160 Así la califica Dominique Turpin, “Répresentation et démocratie”, *Droits. Revue française de théorie juridique*, núm.

tan extraparlamentariamente. Las cámaras nada más las formalizan, les dan estado oficial, normalmente cuando ya todos las conocemos de antemano a través de los medios de comunicación social.

Esto ocurre en todas las democracias y es consecuencia del protagonismo de los partidos políticos. Antes que bueno o malo podemos decir que es un resultado necesario de las condiciones en las que se organiza la vida política contemporánea. Por lo demás, no es poco importante que el Parlamento cumpla esa tarea. Se ha hablado de su función educativa y docente.<sup>161</sup> Pues bien, aquí ocurre algo pa-

6, 1987, monográfico sobre la representación, p. 82. En este sentido, *cfr.*, también, Lucas Verdú y Lucas Murillo de la Cueva, *Manual de derecho político, cit.*, vol. I, pp. 219 y 220. En torno a la discusión pública como fundamento del parlamento y de la representación política, *cfr.* la síntesis que hace Rudolf Smend de los argumentos al respecto de Richard Thoma en *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 82 y ss. Véase, también, allí la crítica de Schmitt. Además, directamente, Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990. Por lo demás, Schmitt, *ibidem*, p. 61, recoge la siguiente cita de Hegel (*Rechtsphilosophie* §§ 301 y ss.): “La publicidad de la asamblea estamental es una gran obra de teatro que forma excelentemente a los ciudadanos, aprendiendo el pueblo a través de ella a conocer en mayor medida lo verdadero de sus intereses”.

161 Se refirió a ella Walter Bagehot, *The English Constitution*, Glasgow, Fontana Collins, 1983, p. 152. *Cfr.*, también, las observaciones de Hegel, recogidas por Schmitt que acaba-

recido: la expresión de los términos en los que se produce el acuerdo o el desacuerdo político, el debate de las diferentes posiciones enseña a la opinión pública cuál es la posición de cada uno y sus respectivas responsabilidades. ¿Qué mejor foro que las cámaras para hacerlo?

Dentro de estas coordenadas, decíamos, el diputado está sometido a la disciplina del grupo parlamentario —por lo general, trasunto en la cámara del partido— y carece de protagonismo *en* el Parlamento aunque pueda tenerlo *fuera* de él. Se suele decir que el mandato imperativo reaparece pero no entre el ciudadano elector y el elegido, sino entre el partido político y el representante y frente a esta vinculación política parece que cabe poca defensa jurídica.

La experiencia española ofrece un ejemplo significativo de los problemas que origina esa presencia partidista en el circuito representativo. Al mismo tiempo, la jurisprudencia constitucional pone de manifiesto cuáles son los puntos en los que el derecho *no* cede ante la realidad. Nos referimos al conflicto suscitado a propósito del artículo 11.7 de

mos de citar en la nota anterior. El filósofo alemán añade: “la publicidad es el mayor medio de enseñanza de los intereses estatales en general”.

la Ley de Elecciones Locales de 1978. Este precepto de una ley preconstitucional, aunque fruto de las Cortes Constituyentes, sancionaba con la pérdida del escaño a aquellos concejales que, habiendo sido elegidos en la lista de un partido político, dejaran de pertenecer a él antes de que expirase su mandato. La aplicación de esta disposición dio lugar a diversos recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, el primero de los cuales se resolvió por la STC 5/1983, de 4 de febrero, el caso del alcalde de Andújar.

La posición del Tribunal Constitucional<sup>162</sup> en esta sentencia pasa a ser la doctrina que resolverá los ulteriores recursos. En síntesis, se considera inconstitucional y, por tanto, derogado por la Constitución, el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 por lesionar el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 del texto fundamental. Este precepto contempla —dejando ahora aparte los supuestos de participación directa— dos derechos de los ciudadanos íntimamente unidos: el de participar a través de representantes en los asuntos públicos y el de ser ellos mismos representantes. A la vez, su aplicación práctica refleja la manera

162 Pinelli, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, cit., pp. 183 y ss., comenta las sentencias que la expresan.

en que los partidos políticos se interfieren en el proceso representativo. Desde luego, el derecho de los electores se realiza gracias a la permanencia de los representantes en sus cargos. Privar de su escaño a los elegidos (artículo 23.2 de la Constitución) por un hecho independiente de la voluntad de los electores (artículo 23.1 de la Constitución) y de la suya propia supone, al tiempo, el desconocimiento de los derechos de los unos y de los otros. Dice el Tribunal Constitucional:

Los partidos políticos, tal como establece el artículo 6o. de la Constitución, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos, que los representantes lo son de los ciudadanos y no de los partidos y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas (f. j. 3o.).

Esta decisión no fue adoptada por unanimidad. Dos magistrados disintieron y en su voto particular manifestaban sus dudas ante el criterio de la mayoría de considerar inconstitucional el artículo 11.7

de la Ley de Elecciones Locales de 1978. En posteriores sentencias sobre casos análogos, resueltas de la misma forma, se mantuvo esta discrepancia minoritaria a la que se añadió un tercer magistrado. En los votos particulares que acompañan a la mayoría de ellas se afirma claramente que el mencionado artículo 11.7 es conforme a la Constitución por ser coherente con la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español.<sup>163</sup> No obstante, hasta ahora la jurisprudencia no ha variado en este punto.

Además de cuanto se ha dicho sobre la democracia interna de los partidos, la conclusión que se saca de esta experiencia es que los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los representantes individuales son un límite que frena la hegemonía del partido. En este caso vedan la introducción de sucedáneos del mandato imperativo.<sup>164</sup> Es verdad que, al mismo tiempo, pueden am-

<sup>163</sup> *Cfr.*, las sentencias del Tribunal Constitucional 10/1983, de 21 de febrero (Madrid); 16/1983, de 10 de marzo (Vilassar); 20/1983, de 15 de marzo (Zumárraga); 28/1983, de 21 de abril (Pamplona); 29/1983, de 29 de abril (Ermua); 30/1983, de 26 de abril (Guernica); 28/1984, de 28 de febrero (Parlamento foral de Navarra).

<sup>164</sup> En Italia, la Corte Costituzionale ya se había manifestado claramente en torno al mandato imperativo en su sentencia 14/1964. Otras decisiones de la jurisdicción ordinaria de ese país también habían hecho valer su prohibición constitucional.

parar a los diputados que abandonan el partido en cuyas listas fueron elegidos sin renunciar al escaño. En efecto, en las últimas legislaturas, tanto en las

Ahora bien, hay una diferencia significativa entre el supuesto contemplado y la decisión adoptada por la STC 5/1983 y el pronunciamiento de la Corte Costituzionale. En efecto, éste se produjo ante el cuestionamiento de la constitucionalidad de una ley a causa de que había sido aprobada con el apoyo de parlamentarios los cuales habían declarado que su voto favorable solamente se debía a su obediencia a las directrices de su respectivo partido político. Se trataba, pues, de si los parlamentarios pueden o no recibir instrucciones vinculantes de los partidos. Cuestión contestada, naturalmente, en sentido negativo. En España, en cambio, el planteamiento no es exactamente el mismo aunque, en el fondo, pueda hacer referencia a idéntica cuestión: no se trataba de la libertad de acción de representante, sino de si constitucionalmente es admisible enlazar su permanencia en el escaño con su permanencia en el partido en cuyas listas fue elegido. Aquí, además de la posición individual del representante, entra en juego, con mucha más fuerza que en el caso italiano, la posición constitucional de los partidos políticos, dándose, por otra parte, la circunstancia de que su protagonismo ha sido mucho más enfatizado por el texto fundamental español que por el italiano. Sobre el estatuto del parlamentario y las cuestiones que suscita, *cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “El estatuto de los parlamentarios. Problemas generales”, en Figueroa Laraudogoitia, Alberto y Silva Ochoa, Juan Carlos da (coords.), *Parlamento y derecho*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1991, pp. 59 y ss. Asimismo, García Roca, Francisco Javier, “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, pp. 51 y ss.

Cortes Generales cuanto en las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas e, incluso, en las corporaciones locales, se ha producido, con cierta frecuencia e intensidad, el fenómeno que se ha denominado *transfuguismo político*.<sup>165</sup> Las crisis vividas por algunos partidos políticos como consecuencia de la pérdida de espacio político y de su incapacidad para sobrevivir a la competencia democrática con los demás han favorecido dicha experiencia.

Sabemos —así lo ha dicho nuestro Tribunal Constitucional— que el escaño es de cada representante, no del partido. Descartadas, por inconstitucionales, fórmulas como las del artículo 11.7, salvo renuncia manifestada personalmente de forma indubitada por el interesado ante los órganos competentes de la cámara, prevalece su derecho a permanecer en el cargo. Ciertamente, que personas que han conseguido ser elegidas, normalmente más por el programa y el apoyo de un partido político que por sus propios méritos, abandonen su militancia una vez que han logrado el escaño puede ser moral

165 Cfr. sobre el particular, Esteban, Jorge de, “El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, pp. 7 y ss.

y políticamente condenable. Sin embargo, por todo lo dicho, su posición es jurídicamente inatacable.

Los únicos resultados a los que se ha podido llegar en este punto han consistido en dificultar el abandono del grupo parlamentario al que, al comienzo de cada legislatura, se adscriben los miembros de las cámaras encaminando preferentemente al grupo mixto a quienes dejen de pertenecer al que inicialmente se sumaron. La prohibición de que parlamentarios que pertenezcan al mismo partido o que fueron elegidos en una misma candidatura figuren en grupos parlamentarios distintos, la imposibilidad de formar nuevos grupos en el curso de la legislatura y los obstáculos que se ponen a la incorporación a un grupo parlamentario distinto del mixto de quienes pertenecían a otro,<sup>166</sup> son todas ellas medidas con las que se pretende poner un freno a la conducta de quienes intentan aprovechar la infraestructura de los grupos parlamentarios solamente para alcanzar una plataforma y una financiación públicas importantes sin haberse sometido antes, con esa nueva identidad, al veredicto de las urnas.

<sup>166</sup> *Cfr.* los artículos 23 y ss., y, en particular, el 27.1, del Reglamento del Congreso de los Diputados y 27 y ss., especialmente el 30.3, del Reglamento del Senado.

Evidentemente, el remedio es muy limitado pero mucho más no se puede hacer. Ahora bien, si las vías jurídicas disponibles son muy estrechas, en cambio, en la práctica, la dinámica política ha ofrecido soluciones, tal vez no inmediatas, pero sí contundentes. En efecto, los ciudadanos españoles han castigado, negándoles su apoyo en las sucesivas elecciones, a quienes han quebrantado esa fidelidad que todo representante debe al compromiso político que contrae con quienes le han elegido. Compromiso político que, en según qué casos, puede llegar a tener alguna relevancia jurídica. Por ejemplo, la STC 119/1990, de 21 de junio, afirma:

Los diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes le eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito (y por tal ha de ser tenido mientras no haya una decisión judicial en contrario) en el que puede haberse incluido de modo tácito o expreso (y los recurrentes afirman sin contradicción que ellos lo hicieron de modo expreso) el compromiso de afirmar públicamente que sólo por imperativo legal acatan la Constitución. La fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación guarda con la obligación derivada del mandato imperativo, ni excluye obviamente el deber de sujeción a la Constitución ... no puede ser desconocida ni obstaculizada ... [por una interpretación del reglamento

que extrae unas consecuencias que no están contempladas en él (f. j. 7o.)].<sup>167</sup>

Así, pues, de cuanto se ha dicho resulta lo siguiente:

1. Los partidos normalmente consiguen vincular a la disciplina interna de los grupos parlamentarios a los representantes elegidos en sus candidaturas.
2. El escaño, sin embargo, corresponde únicamente al representante.
3. Además de estar prohibido el mandato imperativo, es inconstitucional privar de su escaño al representante que deja de pertenecer al partido antes de finalizar su mandato por esta sola causa.
4. El transfuguismo carece de sanción jurídica, pero suele ser corregido por los electores en las sucesivas consultas electorales. Igualmente, hay una tímida protección jurídica del compromiso político que media entre electores y elegidos.

El ordenamiento tiende, por tanto, a primar la posición individual del representante, mientras que

<sup>167</sup> Posteriormente, la STC 74/1991, de 8 de abril, ha reiterado esta doctrina a propósito de la fórmula de acatamiento de la Constitución por los senadores.

la realidad política la corrige imponiendo la hegemonía del partido y castigando la apropiación abusiva del escaño por quienes rompen el compromiso electoral de forma manifiesta o injustificada. De este modo, las normas jurídicas que prohíben el mandato imperativo y protegen la posición individual del representante —así como las que regulan las instituciones de la democracia directa— pueden explicarse no sólo desde la perspectiva que mira a intensificar la participación política.<sup>168</sup> Al mismo tiempo, cabe encuadrarlas desde otro ángulo. Unas y otras sirven para limitar el poder de los partidos políticos que, a pesar de las tendencias neocorporativas, siguen siendo los protagonistas de la dinámica estatal. Como se ha dicho, el partido es el soberano.<sup>169</sup> Aunque pueda parecer una contradicción, es preciso limitar su poder.

168 Véase, al respecto, Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Problemas constitucionales de la representación política”, *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 7, 1992, pp. 138 y ss.

169 Cfr. las opiniones de Giuseppe Ugo Rescigno, al plantearse la cuestión de la democracia interna y de los controles que sobre ellos pueden establecerse, en García Roca, Francisco Javier y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Democracia interna y control de los partidos políticos”, pp. 240-242. También son expresivas las consideraciones de Norberto Bobbio, “Rappresentanza e interessi”, *Rappresentanza e democrazia*, a cura di Gianfranco Pasquino, Roma-Bari, Laterza, 1988, p. 25, sobre la soberanía de los partidos.

Pues bien, junto a cuanto se refiere a la fiscalización de su democracia interna y de sus acciones externas, lo cierto es que sustraer en parte a los representantes de su disciplina y atribuir a los propios ciudadanos el ejercicio de nuevos controles sobre sus decisiones es limitar su poder político. En último extremo no se trata más que de llevar la lógica del derecho constitucional también a esta esfera de la vida política; de introducir en ella los frenos y contrapesos, los *checks and balances*. Ahora, no sólo para contribuir a la salvaguardia genérica de la libertad, sino también para mantener una cierta relación entre los representantes y los representados al margen del monopolio partidista y para moderar la dirección que los partidos ejercen sobre la sociedad. Derechos fundamentales y participación directa son los resortes que pueden permitirlo.

Con todo, no es posible negar la evidencia: los resultados a los que pueden conducir estas garantías son escasos. Con independencia de que en España los espacios para la participación directa son muy reducidos, lo cierto es que aunque fueran mayores no podrían ser utilizados de forma cotidiana. Sin embargo, las instituciones representativas y los partidos políticos actúan de forma constante. Por otro lado, estos mismos partidos están presentes en los mecanismos referendarios y en otros de similar na-

turalidad. De ahí que no se puedan esperar resultados espectaculares. Y lo mismo ocurre con la defensa del parlamentario individual. Al discrepante, las normas jurídicas le pueden permitir que conserve el escaño durante el resto de la legislatura pero nada más. El trabajo parlamentario seguirá siendo protagonizado por los grupos expresivos de las diferentes fuerzas políticas con lo que las posibilidades reales de que aquél pueda intervenir significativamente en las labores de la cámara serán muy pequeñas. Luego, resultará muy difícil que repita su mandato pues, normalmente, el partido con el que se ha enfrentado no le incluirá en sus listas, de manera que, a no ser que consiga introducirse en las de otra formación política con suficiente relevancia, lo más fácil es que quede fuera del Parlamento.

Así, pues, estos límites tienen una importancia relativa. Del mismo modo que es muy relativo el papel del derecho en los aspectos sustantivos de la representación política que, sin embargo, para algunos constituyen su contenido básico.<sup>170</sup> En efecto, la mayor parte de ellos escapa a las previsiones

<sup>170</sup> Así, Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 233, entiende la representación como una actuación sustantiva por otros.

jurídicas. En el fondo ya sabemos desde hace tiempo que “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 éste cae fuera del círculo del derecho y el formalismo jurídico está incapacitado para comprenderlo y abarcarlo en su totalidad”.<sup>171</sup> Igualmente, se ha advertido que es inasequible jurídicamente la idea de la representación política del pueblo al tiempo que se anticipaban todos los elementos que hoy decimos que caracterizan la crisis del Parlamento en nuestros días.<sup>172</sup>

Pero no tenemos que remontarnos tan atrás en el tiempo. En fechas próximas, se ha advertido<sup>173</sup> que los problemas de la realización de la democracia representativa dependen de “las condiciones y posibilidades ético-normativas”. Antes, se ha precisado que una representación sustantiva, de contenido, requiere, para ser verdadera, que el pueblo se identifique con los representantes y ello depende

171 Como señaló Georg Jellinek frente a Laband y otros. Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1978, p. 440.

172 Jellinek, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución* (trad. Christian Förster, revisión de Pablo Lucas Verdú), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 73 y ss. y 83 y ss.

173 Böckenförde, Wolfgang, “Democrazia e rappresentanza”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1985, pp. 261 y ss.

a su vez de la sensibilidad (*responsiveness*) de éstos hacia los intereses de aquéllos.<sup>174</sup> Se advierte luego que el éxito de la representación democrática está estrechamente unido a la existencia de dirigentes con coraje “y a la altura del difícil cometido que la labor representativa implica, capaces de dirigir al pueblo las preguntas adecuadas”. Si no se cuenta con representantes de categoría, con buenos políticos, la democracia termina, se nos dice, convirtiéndose en una forma política al servicio de los grupos dirigentes o agoniza cuando sea necesario adoptar decisiones difíciles, sin que frente a ello puedan nada las medidas institucionales. Por si no fuera bastante, ésta es la conclusión: “La democracia considerada en estos términos es una forma de Estado exigente, quizás incluso difícil; tiene como precondition una base amplia y difusa de cultura política”.<sup>175</sup>

174 *Ibidem*, pp. 250 y ss.

175 *Ibidem*, p. 263. Con lo cual retoma ideas ya expresadas por los clásicos. En efecto, Aristóteles, en el libro VII de su *Política* dice, a propósito de la permanencia de las formas políticas, que “entre todas las medidas mencionadas para asegurar(la) ... es de máxima importancia la educación de acuerdo con el régimen que ahora todos descuidan, porque de nada sirven las leyes más útiles, aun ratificadas unánimemente por todo el cuerpo civil, si los ciudadanos no son entrenados y educados en el régimen, democráticamente si la legislación es democrática y oligárquicamente si es oligárquica”. Platón ya había di-

Ética, sensibilidad, buenos representantes, cultura política. Claramente, la representación, la democracia y la democracia representativa son complejas y problemáticas, pero no tanto desde el punto de vista jurídico. Donde se juega su existencia y su desarrollo es en el campo político. El derecho constitucional sólo puede ofrecer los cauces procesales y la garantía de la observancia de sus formas externas, junto con ciertos límites y cautelas. Lo demás, hoy por hoy, queda casi todo fuera de su alcance.

cho que lo que se quiera para la ciudad ha de ponerse en la escuela. Y siglos después, Maquiavelo señalará la importancia de cuidar a la opinión pública para la seguridad del príncipe, Bodino apelará al ejemplo en la familia como paso fundamental para la construcción y funcionamiento de la república y Montesquieu hablará de las leyes de la educación que preparan para ser ciudadanos.