

# LA FUNCIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO

Andrés OLLERO

SUMARIO: *Introducción. I. Partidos y representación ciudadana. II. Listas cerradas y disciplina de partido. III. ¿Cobertura constitucional de transfuguismo político? IV. Representación estática. V. Una opinión pública libre. VI. Responsabilidades políticas. VII. Canon de visibilidad.*

## INTRODUCCIÓN

A nadie puede sorprender que las instituciones políticas experimenten notables transformaciones al compás de la evolución de la sociedad en que se insertan. Cabe hablar, pues, sin aspavientos, de los cambios registrados en la función del Poder Legislativo en las sociedades actuales. Para evitar, sin embargo, falsas conclusiones, convendría, en todo caso, no dar por históricamente existente en el pasado —en sociedad alguna— lo que sólo ha sido un modelo teórico diseñado para legitimar tal función.

Ya tuve oportunidad de resaltar, en ocasión anterior,<sup>1</sup> la inversión de términos que parece haberse producido entre el modelo de Poder legislativo que arranca de la Modernidad y el realmente vivido en nuestras sociedades posindustriales. Habría pasado a la historia (de haber sido algo más que un modelo imaginado) aquella sociedad de *ilustrados ciudadanos* pensantes, capaces de configurar una definida *opinión pública*, mientras que los *representantes* a los que libremente eligieron asumían, entre otras, la *responsabilidad* de convertir sus planteamientos en normas legales condicionantes de las tareas del Poder Ejecutivo.

Hoy, por el contrario, el Ejecutivo impone a la sociedad todo tipo de normas; algunas acompañadas incluso de un halo parlamentario que

1 En nuestra ponencia "Nuevas formas de participación: la vertebración social", presentada en el Congrés d'Universitaris de Catalunya, celebrado en Barcelona en diciembre de 1989, publicada luego con el título "Tomarse la democracia en serio" en la revista *Veintiuno* Madrid, 1990 (5) pp. 5-10.

—a veces— no parece ir más allá de lo coreográfico. Dispone por demás, con frecuencia, de medios capaces de configurar una opinión pública adecuada, para aportar a tales normas en el momento oportuno el respaldo social que precisan para gozar de legitimación. No ha faltado ciertamente quien registre estos hechos,<sup>2</sup> llegando a desbordar los límites de la descripción sociológica al resaltar —con poco disimulado tono apologético— las ventajas funcionales de este proceso en sociedades de creciente complejidad.

Invitado ahora a volver sobre la cuestión —sin duda por la doble condición de profesor universitario, con casi seis lustros de ejercicio académico, y de miembro del Congreso de los Diputados de mi país en las tres últimas Legislaturas— parece esperarse que aporte junto a la obligada reflexión teórica la enriquecedora experiencia práctica derivada de ocho años de actividad parlamentaria.

Lo intentaré utilizando como principales puntos de referencia tres de los aspectos reflejados en el modelo aludido: representación parlamentaria, opinión pública y responsabilidades políticas.

Volcaré por tanto sobre esta vertiente mi interés, sin miedo a acabar diseñando un cuadro un tanto particularista, vinculado a un sistema democrático como el español aún joven. Al fin y al cabo, el de más de un país de vieja tradición podría considerarse también “en pañales” —si se nos permite la expresión— de aspirar a identificarse con el modelo originario al que hemos hecho referencia. No poco tienen que ver con ello el papel reservado hoy a los *partidos*, así como el ejercido por los *medios de comunicación*, ya tópicamente considerados como “cuarto poder”, rompiendo la simetría del modelo originario.

## I. PARTIDOS Y REPRESENTACIÓN CIUDADANA

El juego actual del Parlamento se ve inevitablemente condicionado, en cualquier sistema político, por la necesidad de optar entre objetivos de imposible alcance simultáneo. Tal ocurre cuando resulta preciso elegir entre el protagonismo de los parlamentarios o el de los partidos.

Optando por el de los primeros —estrechamente vinculados a sus representados, con los que se mantendrían en continuo diálogo— se

2 Sirva de arquetipo el planteamiento funcionalista de Niklas Luhmann, del que hemos tenido ocasión de ocuparnos en varias ocasiones. *Cfr.*, por ejemplo, el volumen colectivo *Politik ohne Herrschaft? Antworten auf die systemtheoretische Neutralisierung der Politik* (ed. por V. Ronge y U. Weihe) München, Piper Verlag, 1976, en cuyas pp. 131-140 se recoge nuestra contribución, o los trabajos que hemos incluido en *Derechos humanos y metodología jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 63 y ss.

dificulta la cohesión de las mayorías necesarias para brindar al gobierno apoyo parlamentario, especialmente imprescindible —como es obvio— en sistemas no presidencialistas.

La opción por el protagonismo de los partidos —y de los grupos que en las Cámaras formulan sus propuestas— amenaza con convertir al parlamentario en una mera ficha colocada sobre el tapete, disponible para la estrategia de quienes realmente protagonizan el juego. Más de un ciudadano llega a pensar si no habría llegado el momento de acabar con tal derroche y constituir una minicámara que —ponderando los votos disponibles— reflejara con menor aparato las posturas de los grupos.

La polémica no ha dejado de surgir en el sistema español, percibiéndose indisimulables discordancias entre las reacciones de los ciudadanos —reflejadas o estimuladas por los medios de comunicación— y los planteamientos de la jurisprudencia constitucional ante dos cuestiones particularmente polémicas: el papel de las *listas electorales cerradas y bloqueadas* y los fenómenos de *transfuguismo*, producidos al romper voluntariamente algún parlamentario su vinculación con el partido en cuyas listas se presentó ante los electores, poniendo el escaño — que con él consiguiera— a disposición de otra formación política.

Los ciudadanos españoles se muestran especialmente críticos contra el sistema de listas cerradas, sobre todo en tesituras patológicas: a la hora de desahogar su malhumor ante la tarea —activa o pasiva— de algún parlamentario al que no tuvo oportunidad alguna de marginar en el trance electoral.

No suele ocurrir lo mismo en circunstancias menos crispadas.

Permite registrarlo elocuentemente el sistema mixto vigente en España que, mientras reserva el sistema de lista cerrada para la elección de los miembros del Congreso de los Diputados, facilita la votación en lista abierta para cubrir la mayoría de los escaños del Senado, que se convocan a elección directa.

No deja de resultar sintomático que el comportamiento de los electores acabe ignorando en la práctica, en buena medida, tal posibilidad de elección. En efecto, la distribución de los escaños del Senado en cada circunscripción provincial acaba siendo tozudamente simétrica a la registrada mediante listas cerradas en los del Congreso. Ello parece insinuar que el grado de conocimiento de los candidatos por los ciudadanos resulta notablemente escaso, quizá por tratarse de actores políticos menos “ilustrados” de lo que el modelo originario invitaba a pensar. Queda, pues, constancia de que el protagonismo de los partidos acaba

mostrándose —pese al sistema de listas abiertas— decisivo para orientar el voto.

Otros dos aspectos suelen pasar inadvertidos al ciudadano, cuando clama soliviantado contra las listas cerradas: uno que podría afectar notablemente al sistema en su conjunto y otro relevante sólo “intra muros” de los partidos.

Resulta, en efecto, de interés, reflexionar sobre los casos en que sí cabe observar un auténtico protagonismo electoral del candidato. Hay que dejar aparte a los líderes nacionales (que suelen encabezar —salvo en los partidos “nacionalistas” de ámbito regional— las listas de Madrid), ya que en ellos se produce una peculiar identificación entre el candidato y su formación política, de complejo deslinde.

Donde el fenómeno que nos ocupa tiende, sobre todo, a producirse es en las elecciones municipales o en circunscripciones de reducido ámbito (uniprovincial, por ejemplo, en el caso de elecciones autonómicas). No sería arriesgado esbozar un retrato-robot del tipo de candidato que se muestra capaz de acaparar votos en tal circunstancia. Tiende a asumir un tono de gestión “caudillista”, proclive al populismo y a suscitar fervores localistas; suele mostrarse expeditivo y más interesado por la eficacia que por el respeto a las formas jurídicas. Por si fuera poco cabría añadir —en momentos de no poco descrédito de los partidos— que no se ven menos sujetos que ellos a acusaciones de corrupción; por el contrario, más de uno ha llegado a convertirse —no siempre por razones políticas— en asiduo visitante de los juzgados.

El ciudadano español —emplazado ante pocos partidos hegemónicos— no parece, sin embargo, muy sensible respecto a las consecuencias políticas que derivarían de la existencia de unas Cámaras integradas por centenares de parlamentarios de formato similar a figuras de este porte, para él tan conocidas como los Jesús Gil, Hormaechea, Ruiz Mateos o Pedro Pacheco. El sistema italiano podría estar pronto en situación de brindar interesantes experiencias sobre el particular.

La Constitución española, que rompió felizmente con decenios de proscripción de los partidos, se muestra recelosa ante una posible desarticulación del mapa político, tras la efímera experiencia vivida en la transición a la democracia, en que las siglas políticas nutrieron una llamativa “sopa de letras”.

Así lo ha recordado el propio Tribunal, al justificar la constitucionalidad de la exigencia —de procedencia alemana— que obliga a toda lista a contar al menos con un 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción para poder acceder a la atribución de escaños. Se tra-

taría, en efecto, de “corregir fragmentaciones excesivas en la representación política obtenida mediante la proporcionalidad electoral”. No parece forzado atribuir papel similar a las listas cerradas, cuando el mismo tribunal señala que

esos riesgos de fragmentación no se proyectan únicamente sobre el funcionamiento de los órganos representativos, sino, como demuestra también la práctica política, sobre el de las mismas asociaciones a través de las que adquiere realidad la representación y que son, principalmente, como reconoce el artículo 6º de nuestra Constitución, los partidos políticos.

No en vano se les encomienda la tarea de “ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales”.<sup>3</sup>

El segundo aspecto apuntado —sin duda, menos relevante— pasa aún más inadvertido. Pocos ciudadanos conocen, por fortuna, los entresijos de una campaña electoral para el Senado dentro de los partidos que sólo pueden aspirar a uno de los cuatro escaños en juego, una vez que el “cierre” práctico de la lista teóricamente abierta otorga de antemano los otros tres al partido mayoritario en la circunscripción. Tal situación empuja a sus aspirantes a senadores a realizar una peculiar campaña, más atenta a restar votos a sus compañeros de partido que a superar a sus reales adversarios políticos. En consecuencia, el ciudadano no puede imaginar la paradójica campaña electoral que derivaría de extenderse también tal sistema al Congreso de los Diputados.

## II. LISTAS CERRADAS Y DISCIPLINA DE PARTIDO

Unánime, por el contrario, resulta la condena ciudadana ante fenómenos de transfuguismo político, fruto, en fin de cuentas, de una evasión del parlamentario del partido en cuya lista electoral apareció encerrado. Curiosamente, lo que se le echará ahora en cara es que se atribuya por su cuenta un protagonismo que el sistema de listas reserva en realidad al partido.

El tratamiento que la jurisprudencia constitucional fue prestando a esta temática no facilitaba la adecuada satisfacción de esta repulsa ciudadana. Su doctrina arranca —vía recurso de amparo— de un problema ciertamente diverso de los señalados: las vicisitudes originadas

3 STC 75/1985 de 21 de junio. F. 5. *BJC*, 1985 (51), p. 853.

por las "listas cerradas y bloqueadas"<sup>4</sup> llegarán al Tribunal Constitucional con motivo de la pretensión de los partidos de forzar al abandono de sus cargos, obtenidos por elección, a militantes a los que decidió expulsar por cuestiones de disciplina interna.

Nos encontramos, pues, ante una prueba clara de las consecuencias que de la entrada en juego de los partidos derivan para el modelo de relación ciudadano-parlamentario contemplado por el modelo originario. El Tribunal tiende, sin embargo, a relativizar tal incidencia. Interpretando el artículo 23 de la Constitución, recuerda que en la vida política "el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos"; por consiguiente, "la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores".<sup>5</sup> Se mantiene, pues, la conexión básica elector-parlamentario, con independencia de diseño de ley electoral vigente en cada circunstancia.

Tal planteamiento no se vio exento de polémicas. Dos magistrados expresan su temor de que con ello "se zanje en forma un tanto expeditiva problemas muy delicados relativos a la representación política de las democracias actuales", dada "la incidencia que en el sistema tradicional de la democracia representativa tiene el actual 'Estado de partidos'".<sup>6</sup> El Tribunal parece haber reflexionado sobre el particular cuando —en sentencia posterior— admite que, dado que los partidos ejercen "la facultad de presentar candidaturas", "la decisión del elector es así producto de una motivación compleja que sólo el análisis sociológico concreto permitiría, con mayor o menor precisión, establecer en cada caso".<sup>7</sup>

La afirmación clave seguirá siendo, no obstante, que "lo propio de la representación" sería "el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados"; de ahí que "una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violara también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo".<sup>8</sup> En consecuencia, el cese en su desempeño

4 Sentencia del Tribunal Constitucional español (en adelante STC) 5/1983 de 4 de febrero, F. 4, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* (en adelante *BJC*), 1983 (23), p. 234.

5 STC 5/1983 de 4 de febrero, F. 4, *BJC*, 1983 (23), p. 234.

6 Éste daría lugar a problemas "demasiado complejos y delicados para ser resueltos por medio de una interpretación extensiva de un precepto como el 23, cuyo texto no da base suficiente" para ello, STC 5/1983 de 4 de febrero, voto particular de los magistrados Latorre Segura y Díez Picazo, puntos 3 y 4, *BJC*, 1983 (23), pp. 236-237.

7 STC 10/1983 de 21 de febrero, F. tercero, *BJC*, 1983 (23), p. 260.

8 STC 10/1983 de 21 de febrero, F. Segundo, *BJC*, 1983 (23), p. 259.

“no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido”.<sup>9</sup>

Esta última referencia —si contemplara algo más que la eventualidad de una voluntaria dimisión— podría dar paso a una valoración diversa de la cuestión en los supuestos de transfuguismo. En ellos el posible cese no derivaría de una expulsión de su partido —sufrida por el parlamentario contra su voluntad— sino de su deliberado abandono de las filas políticas en las en lista cerrada que se presentó ante los electores. No sería estrictamente aplicable a este supuesto la negativa del Tribunal a considerar “constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia” —como el partido político— que no puede “ser considerada como un poder público” la ruptura de la conexión representativa, al “determinar por sí misma ese cese, sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí”.<sup>10</sup>

Queda, pues, claro el límite fijado al alcance de las decisiones disciplinarias de los partidos, reconociéndose a la vez —con cierta sordina— su papel en el despliegue de la representación política. Los firmantes del voto particular admiten que los partidos políticos “no son poderes públicos”, pero los consideran “un tipo particular de asociaciones”, “que tiene relevancia constitucional”, por lo que

aun no siendo poderes públicos, tampoco pueden calificarse de puras organizaciones privadas y se sitúan en la zona gris entre lo público y lo privado, distinción esta última que no puede formularse en nuestros días de forma tajante.

Se trataría de “asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones públicas”, erigiéndose en “instrumento fundamental para la participación política”; asumen en realidad unas “funciones públicas” que “derivan ‘mediatamente’, a través de la ley, de la voluntad popular”. Todo ello les lleva a concluir que

no puede ignorarse, ateniéndose incluso al puro texto constitucional, para no hablar de la realidad política de las democracias actuales, el papel “fundamental” que tienen los partidos políticos para su funcionamiento y aún más si cabe para su consolidación.<sup>11</sup>

9 STC 5/1983 de 4 de febrero, F. 4, *BJC*, 1983 (23), p. 234. Resultaría, en concreto, inconstitucional “la eficacia que se otorga a las decisiones de una asociación para romper el vínculo existente entre representantes y representados” -STC 10/1983 de 21 de febrero, F. cuarto, *BJC*, 1983 (23), p. 261.

10 STC 10/1983 de 21 de febrero, F. segundo, *BJC*, 1983 (23), p. 259.

11 STC 10/1983 de 21 de febrero, voto particular citado, 4, *BJC*, 1983 (23), pp. 263 y 264.

### III. ¿COBERTURA CONSTITUCIONAL DEL TRANSFUGUISMO POLÍTICO?

Sea cual sea el realce conferido al papel de los partidos, seguiría en pie la posibilidad de entender conforme a la Constitución que el parlamentario “tránsfuga” —que rompe voluntariamente con un partido, tras figurar como candidato en su lista electoral— se viera obligado a abandonar su escaño, al considerarse afectada la relación con sus representados por la deliberada ruptura de su vinculación con la instancia que ofició decisivamente como mufidora de una conexión antes prácticamente inexistente.

No faltan, sin embargo, argumentos jurisprudenciales que mantienen en cuarentena esta eventualidad. La preconstitucionalidad Ley 39/1978 de Elecciones Locales (de ámbito municipal), indirectamente sometida a control constitucional, planteaba precisamente un tratamiento diverso para el caso de candidatos que figurarán en listas no presentadas por los partidos —sino por meras agrupaciones de electores— o incluso para quienes se presentaran en listas de partido como independientes, “conste o no tal condición” a los electores.

El Tribunal levanta acta de que, según la ley, “el cese en el cargo sólo se produce si el elegido pertenece a algún partido, es propuesto por el mismo en la correspondiente lista, y después deja de pertenecer al mismo”.<sup>12</sup> Renunciando a “hacer afirmación alguna de carácter general aplicable a otros supuestos”, rechaza la existencia de una desigualdad de trato, no tanto por descartar expresamente que atente —por discriminatoria— contra el artículo 14 de la norma constitucional,<sup>13</sup> sino por dar por anulado el motivo de desigualdad, toda vez que los efectos atribuidos a “la expulsión del partido” resultarían anulados por contravenir el artículo 23 de la Constitución.<sup>14</sup>

Queda en pie que, sea cual sea el modo como figura el candidato en una lista, habrá que admitir que “la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado”.<sup>15</sup> Aunque el debate sigue

12 STC 5/1983 de 4 de febrero, F. 4, *BJC*, 1983 (23), p. 234.

13 Sí rechazan expresamente tal eventualidad, adentrándose en terreno movedizo, los votantes particulares, por entender que, al ser elegido, “el que se ha presentado como miembro de un partido lo ha sido teniendo en cuenta, aparte de sus aptitudes personales, su pertenencia al partido”, mientras que el independiente “es propuesto sólo por sus aptitudes personales”. STC 5/1983 de 4 de febrero, voto particular, 4; *ibidem*, p. 237. El Tribunal se expresará con más claridad en ocasión posterior, al considerar el establecimiento de una diferencia de trato para tales situaciones “constitucionalmente posible y las consecuencias jurídicas que de ellas derivan no arbitrarias”. STC 10/1983 de 21 de febrero, F. cuarto, *BJC*, 1983 (23), p. 261.

14 STC 5/1983 de 4 de febrero, F. 4, *BJC*, 1983 (23), pp. 234.

15 STC 10/1983 de 21 de febrero, F. tercero, *BJC*, 1983 (23), p. 260.

girando en torno a la “expulsión” de un partido, sería aplicable también al supuesto de voluntaria desvinculación del parlamentario “tránsfuga” —que se une a un grupo vinculado a otro partido, o se refugia en el residual grupo mixto— el papel que se reconoce a las listas. Éstas serían “simples propuestas y la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta”, por lo que habría que rechazar que sea “el partido y no los candidatos por él propuestos el que recibe el mandato de los electores”.<sup>16</sup>

No llega, pues, a abordarse el caso que con más frecuencia se encuentra en la raíz del transfuguismo: el voluntario abandono del partido por parlamentarios que en sus listas se presentaron ante los electores. Sería, no obstante, problemático afirmar de ellos sin reservas —de verse legalmente obligados a abandonar su escaño— que se hayan visto “privados de su función por una decisión que no emana de los propios electores”.<sup>17</sup> En principio, el voluntario abandono del partido por el parlamentario no encuentra tampoco correspondencia con una decisión de los propios electores, de muy enigmática captación. Más claro resulta que los ciudadanos apoyaron a un candidato —que pudo haber preferido convertirse en tal al margen de un partido, o como independiente en una lista de cualquiera de ellos— que se les presentó vinculado a un partido, compartiendo su programa y asumiendo sus compromisos ante el electorado.

El Tribunal, poco más tarde, deja más claramente abierta la posibilidad de una específica regulación de tal supuesto. Recuerda que lo protegido por el artículo 23.2 de la Constitución es “el derecho a no ser removido de un cargo público si no es en virtud de una causa legal”. Todo consistiría, pues, en que tal circunstancia acabara específicamente contemplada en un texto legal, superando la opinión, tan difundida en el ambiente político español como precipitada, de que la jurisprudencia constitucional lo haría imposible. El Tribunal precisa ahora que “el supuesto de baja voluntaria en el partido no ha sido directamente examinado por este Tribunal en anteriores sentencias, las cuales se referían a casos de expulsión del partido”.<sup>18</sup>

Nueve años después tendrá ocasión de reiterar esta afirmación, al analizar la previsión legal de que sólo quienes encabezaron listas en las

16 STC 10/1983 de 21 de febrero, F. cuarto, *BJC*, 1983 (23), p. 260.

17 STC 10/1983 de 21 de febrero, F. segundo, *BJC*, 1983 (23), p. 259. Lo que en las dos sentencias citadas se rechaza es, en efecto, la posibilidad de “otorgar al partido la facultad de privar al representante de su condición cuando lo expulsa de su propio seno”. *Ibidem*, F. cuarto.

18 STC 28/1984 de 28 de febrero, F. primero y tercero, *BJC*, 1984 (35), pp. 428 y 429.

elecciones municipales podrán ser considerados candidatos a la Alcaldía, en un caso en el que uno de ellos “había abandonado, por su propia voluntad, el grupo de cuya lista electoral fue cabeza”, para formar un “Grupo Mixto”.<sup>19</sup> El Tribunal no duda en anular la sentencia que —recordando su doble pronunciamiento de diez años antes— defendía la validez de su elección como alcalde al frente de tan peculiar Grupo.<sup>20</sup>

Lo que está, una vez más, en juego es la función de los partidos políticos, que “ocupan un papel primordial en el sistema de democracia representativa instaurado por nuestra Constitución”, todo lo cual dota de “relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes”. En resumen, “aunque la personalidad de quien figure como cabeza de lista haya podido tener alguna relevancia en el momento de la elección popular, jurídicamente, y por la configuración de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas” y, “tras el abandono voluntario del grupo político, se deja de ser cabeza de una lista a la que ya no se pertenece”.<sup>21</sup>

#### IV. REPRESENTACIÓN ESTÁTICA

No deja de ser significativa la visión que de la tarea parlamentaria suelen suscribir los ciudadanos, sensibles —como es lógico—, a los comentarios de los medios de comunicación. Como profesor universitario me ha sorprendido más de una vez la querencia de los profanos a considerar, de modo expeditivo, que nuestra función consiste en dar clases. Incluso no ha dejado de divertirme comprobar cómo las quejas de algunos colegas, al sentirse gravados por una carga lectiva de ocho horas semanales, provocaban en ello el escándalo sin límites que la vagancia redomada merece.

Al cabo de ocho años de trabajo como diputado, observo a mis conciudadanos poco preocupados de que se les garantice un fácil acceso a los parlamentarios, o a sus inexistentes colaboradores.

19 STC 31/1993 de 26 de enero, F. 3 —BJC 1993 (142), p. 167.

20 Mientras la sentencia apela a la ya citada afirmación de que “el cese en el cargo electivo no puede depender de una voluntad ajena a la sede de los electores y a la del elegido, ni de una decisión que no emane de los propios electores” —STC 31/1993 de 26 de enero, F. BJC 1993 (142), p. 167, el Tribunal insiste en que su jurisprudencia anterior “contempla unos supuestos sustancialmente distintos”, ya que “se refiere a supuestos de expulsión de un representante por parte de un grupo político, y no a supuestos de abandono voluntario del mismo”, recordando al efecto —f. 3; *ibidem*— la afirmación de la STC 29/1984 que hemos citado más arriba.

21 STC 31/1993 de 26 de enero, F. 3 —BJC, 1993 (142), p. 168. No deja, sin embargo, de admitir que la jurisprudencia contenida en la sentencia anterior “trata de limitar los poderes del partido frente al electo” —*ibidem*.

Sí parecen celosos de que se les certifique que sus representantes —convertidos en políticas estatuas de sal— ocupen físicamente su escaño de modo continuado a lo largo de las no menos de cinco horas que suele durar una sesión plenaria. No parecen tener noticia de que en el Parlamento inglés ello sería de todo punto imposible, por la irrefragable razón de que no cabrían físicamente, o de que en el Congreso norteamericano cada representante llega a contar con un elástico cuarto de hora para darse una vuelta por su escaño y activar su voto, mientras dedica a trabajar por sus representados a mayor parte de su tiempo.

Decididamente, el ciudadano español imagina a sus representantes en devota actitud sedente, a la que todo dinamismo sería ajeno. Viajarían a Madrid para dedicarse tres días por semana a escuchar, durante no menos de una veintena de horas, encendidos discursos, cotejar los razonamientos en juego y acabar votando lo que el portavoz de su grupo señale... so pena de convertir su actividad en imprevisible y cotidiano ejercicio de transfuguismo.

La simetría de esta actitud con la ilusionada petición de listas abiertas es dudosa, aunque no sea menos cierto que los parlamentarios que nos atrevemos a confesar nuestro escepticismo sobre sus virtudes acabamos encontrando en el pecado la penitencia. En efecto, la lista cerrada se plasma en la práctica en unos usos que parecen menos ventajosos para el activo parlamentario que para un grupo destinado a operar en formación cerrada.

El parlamentario español carece personalmente de medios de trabajo o de colaboradores específicos, tanto en la Cámara como en su circunscripción. Su papel dentro del grupo parlamentario al que se adscribe puede llevarle a disponer de ellos de modo razonable, e incluso exuberante, o a verse convertido en polifacético hombre-orquesta. Sin embargo, el simple anuncio de que en fecha no determinada podría llegar a contar con un minúsculo despacho (como el que disfruta cualquier doctorando de mi Facultad) pareció producir en más de uno indignación y escándalo. El círculo vicioso se cierra. En vez de operar una presión popular —y de los medios de comunicación— que obligue al parlamentario a asumir personalmente sus responsabilidades, como si tuviera que ser reelegido en listas abiertas, se considera equitativo que reciba el trato adecuado a un miembro más del cuerpo de baile.

No es extraño que, dada esa mentalidad, si al parlamentario se le ocurre responder personalmente a alguna llamada telefónica perdida que le trasladan en su grupo, el receptor experimente una sensación sólo comparable a si hubiera sido testigo de una celestial aparición. Quepa

señalar como atenuante que no se le pasa por la cabeza que si el diputado le llama en persona es por la muy prosaica razón de que no cuenta con quien le ayude en tal elemental función.

No poco podrían hacer los medios de comunicación por dignificar la tarea parlamentaria. Ello exigiría partir de un modelo de parlamentario-tipo, del que no parece disponerse. Luego vendría el adecuado marcaje sobre su cumplimiento por los afectados, la exigencia de medios para que puedan llevar a cabo su función y la denuncia implacable cuando ésta se vea desatendida. Pero ello nos lleva a ocuparnos del otro de los aspectos que más ha contribuido a modificar el modelo originario legitimador del Parlamento.

## V. UNA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE

Sería injustificado pensar que la referencia a los medios de comunicación como “cuarto Poder” encierra una mera caracterización sociológica, sin relevancia política formal. Basta recordar el tratamiento que el Tribunal Constitucional español ha venido prestando al juego de la libertad de expresión y del derecho a la información para constatar lo contrario.

Ya en su sexta sentencia señalaba que el artículo 20, que los reconoce y protege, “garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre sin la cual quedarían reducidas a formas huera las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática, que es la base de nuestra ordenación jurídico-política”.<sup>22</sup> Ello llevará al Tribunal a señalar que dicho artículo, además del juego de relevantes libertades individuales,

en otro plano significa el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático.<sup>23</sup>

22 STC 6/1981 de 16 de marzo, F. 3. —*BJC* 1981 (2), p. 132. La remisión a esta sentencia será luego frecuente en pronunciamientos posteriores. *Cfr.*, entre otros, la STC 107/1988 de 8 de junio, F. 2, *BJC*, 1988 (86), p. 925; la 121/1989 de 3 de julio, F. 2, *BJC*, 1989 (99), p. 1189, o la STC 223/1992 de 14 de diciembre, F. 4, *BJC*, 1993 (141), p. 59.

23 STC 12/1982 de 31 de marzo, F. 3, *BJC*, 1982 (12), p. 278. Doctrina que se mantendrá en fallos posteriores, como la STC 104/1986 de 17 de julio, F. Quinto, *BJC*, 1986 (64/65), p. 1054; o la STC 165/1987 de 27 de octubre, F. 10, que considera a la libertad de información “un medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general”, con “valor de libertad preferente sobre otros derechos fundamentales”, *BJC*, 1987 (79), p. 1521, en los que —como señala a su vez la STC 172/1990 de 5 de noviembre, F. 2; *BJC*, 1990 (115), p. 146, “no concurre

Se mantiene, pues, con fidelidad el papel concedido en el modelo originario a la opinión pública como gozne del juego de la representación política. De ahí la obligada vecindad de parlamentarios y profesionales de la información a la hora de llevar a cabo sus relevantes tareas. Tanto más cuanto que la franciscana dotación de los parlamentarios excluye dispendios propios de países que —animados quizá a invertir en democracia— prevén la existencia de franquicia postal para la comunicación estable del parlamentario con sus representados y justifican así que éste llegue a editar su personal boletín en el que plasma el sentido y alcance de su actividad.

No resultará, por lo demás, afirmación novedosa resaltar la capacidad “constructiva” de la realidad que acompaña —deliberadamente o no— a los medios de comunicación. El propio Tribunal Constitucional, a la hora de proteger libertad de expresión y derecho a la información, no ha dejado de señalar la dificultad de establecer una neta frontera entre narración de hechos y propuesta de opiniones o valoraciones.<sup>24</sup> Es fácil convenir que tal fenómeno se produce de modo particular cuando nos referimos a la “realidad” política. Lo que no alcanza publicidad no existe políticamente. Sería vano cualquier intento de establecer una frontera entre realidad política y realidad publicada. No se sabe en realidad qué ha “ocurrido” políticamente y cómo ha ocurrido hasta que los hechos se ven reflejados en los medios que, en un inevitable juego información-expresión, se pronuncian al respecto.

El parlamentario se encuentra situado de lleno —para bien o para mal— dentro de este contexto, al margen del cual le sería a su vez imposible llevar a la práctica similar doble función: captar —informándose— la opinión de sus representados y trasladarla —expresándose— a la actividad de la Cámara. Quizá exagere al respecto, pero estoy convencido de que —en no pequeña medida— un buen parlamentario debe actuar como un periodista cualificado, responsabilizándose de su obligación de conocer de primera mano los problemas sociales y de

esa dimensión de garantía de la opinión pública libre y del principio de legitimidad democrática”. De ahí que hayan de subordinarse al “valor superior o de eficacia irradiante que constitucionalmente ostenta la libertad de expresión y de información”, STC 15/1993 de 18 de enero; *BJC*, 1993 (142), p. 100.

24 Valga por todas la STC 6/1988 de 21 de enero, F. 5 —*BJC* 1988 (8), p. 185— que, admitiendo el “diferente contenido” de libertad de expresión y derecho a la información —la primera “tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones”, mientras que el segundo “versa, en cambio, sobre hechos”— reconoce que “no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa”, que “no se da nunca en un estado químicamente puro”; ello obligará ante casos concretos a atender “al elemento que en ellos aparece como preponderante”. *Cfr.* también la STC 105/1990 de 6 de junio, F. 4, *BJC*, 1990 (111), p. 77.

disponerse a “crear” opinión pública. Tendrá por ello que cuidar con esmero, no sólo qué dice, sino cómo lo dice y dónde lo dice.

Todo esto puede, si no se hace con mesura, expropiar al Parlamento de su papel central, para acabar trasladándolo a los medios. A ello pueden colaborar los propios partidos, que se afanan por colocar a sus parlamentarios-estrella a programas televisivos o tertulias radiofónicas, con la esperanza de que encuentren allí mayor “audiencia” que rodeados del espeso murmullo de la Cámara. También pueden acabar devaluando el papel del hemiciclo los propios profesionales de los medios, para los que resulta más fácil —y exclusivo— abordar al protagonista de la noticia en el pasillo —convertido en improvisado plató— para que le diga tres palabras sobre la cuestión del día, que soportar en su integridad un complejo debate, a veces intemporal, para seleccionar luego trabajosamente las tres palabras de marras.

La presencia o atención de los medios resulta decisiva en la conducta del parlamentario. Es obvio que aumenta la asistencia a los debates cuando éstos se televisan en directo. Atribuirlo a que sólo tienden a difundirse los de más relevancia llevaría a pecar de ingenuidad. No hay duda de que una “presencia” más asidua y directa en la Cámara de medios de tanta penetración alteraría decisivamente la actitud mutua del parlamentario y del ciudadano modificando decididamente su relación. La disponibilidad de un canal específico al respecto —inexistente en el caso español— permitiría un acercamiento del ciudadano a la tarea cotidiana de sus representantes y ayudaría al parlamentario a vivir con más verismo el efectivo alcance de su labor. Reservar tal tratamiento a debates estelares, emitidos a través de los canales de máxima difusión, puede responder a una clara lógica informativa, pero distorsiona la tarea parlamentaria, llevándola al efectismo y a la teatralidad.

Se deja notar, igualmente, en este y otros medios, la práctica desaparición de la vieja figura del cronista parlamentario, capaz de familiarizar a los ciudadanos con las habilidades o tics de sus representantes, y de servir a éstos de acicate en su labor.

El parlamentario debe, en cualquier caso, precaverse ante la posibilidad de que llegue a supeditar en exceso su trabajo a su previsible eco informativo. Puede, en efecto, acabar deliberadamente o no— permitiendo que sean los periodistas quienes confeccionen su agenda: descartando toda tarea o defensa de intereses que se prevea condenada a no atraer su atención, o limitándose a hacer auto-stop en las cuestiones que los medios con mayor audiencia han resaltado, por lo que previsiblemente acogerán sin reparo su reflejo en la actividad de las Cámaras.

## VI. RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

Particularmente relevante resulta la función de los medios a la hora de fijar el ámbito de responsabilidad de los parlamentarios —y de los ciudadanos dedicados a la vida política, en general— ante sus representados. De modo especial en sistemas, como el español, que —a la vez que excluyen expresamente la existencia de un “mandato imperativo” como eje de dicha relación— siguen apoyándose, como vimos, en la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados. Los peculiares lazos de implícita confianza que hacen imaginable esta identificación habrán de plasmarse en una “cultura” de cánones no escritos, capaz de marcar el alcance de las responsabilidades exigibles en cada caso.

Una vez más, la comunicación se convertirá en factor decisivo. El profesional de la información cuenta en su mano con medios decisivos para robustecer o debilitar —de la mano de un veraz manejo de los hechos— la confianza que el ciudadano deposita en sus representantes. Ello justifica un refuerzo constitucional de la protección de sus derechos a la hora de informar sobre los políticos a un “cuerpo electoral, a quien no pueda negársele el conocimiento de datos relevantes para sus futuros pronunciamientos”.<sup>25</sup> Todo ello lleva consigo una obligada redefinición de la protección de los derechos al honor o a la intimidad de quienes asumen funciones públicas.

Acontecimientos recientes han dejado al descubierto las secuelas que derivan de la ausencia de dicha “cultura” en países mediterráneos, como Italia o España, a diferencia de su juego consolidado en el ámbito anglosajón. El intento de convertir al ordenamiento penal en el único código de conducta invocable en la relación entre representantes políticos y ciudadanos lleva al despropósito. Es obvio que la confianza que el ciudadano deposita en su representante ha de comportar mayores exigencias que la de asegurarle que no se halla en manos de un criminal. No parece, por otra parte, fácil —ni quizá descable— plasmarlas en minuciosas normas escritas. La publicidad puede, una vez más, oficiar como imperativo categórico, llevando al elemental corolario de que en política todo aquello que no se presenta puede de antemano presumirse como impresentable.

En el caso español, la falta de rodaje de control tan relevante viene resultando evidente. Tras años de intentar reducir las responsabilidades políticas a las penales eventualmente probadas, la escalada de corrup-

25 STC 105/1990 de 6 de junio, F. 7, *BJC*, 1990 (111), p. 78.

ción ha obligado en estos días a adentrarse por vías más razonables. Abriendo una nueva era, se ha producido una inusual cadena de dimisiones, que no dejan de resaltar la necesidad de ir forjando una consuetudinaria casuística. Que, tras la fuga de un corrupto alto cargo, dimita de su cargo el ministro del Interior manteniendo a la vez el escaño de diputado parece razonable; que, tras reconocer públicamente un irregular comportamiento fiscal, dimita del suyo el ministro de Agricultura, a la vez que se aferra a su escaño de diputado, parece insinuar que —a su juicio— la evasión fiscal, aun contribuyendo a aumentar la contaminación atmosférica, no afecta lo más mínimo a la confianza que los ciudadanos en él depositaron.

Una vez más, la jurisprudencia constitucional sobre el papel de la opinión pública brinda elementos dignos de ser asimilados. Los políticos no pueden evitar verse gravados por mayores exigencias que al resto de los ciudadanos, como no pueden aspirar a ser tratados por los medios de comunicación como un ciudadano más; porque no son un ciudadano más...

Son personas públicas, ejercen funciones públicas o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública, obligadas por ello a soportar un cierto riesgo de que sus derechos subjetivos de la personalidad resulten afectados por opiniones o informaciones de interés general, pues así lo requieren el pluralismo político, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática.<sup>26</sup>

La línea divisoria entre su vida privada y su actividad pública se difumina en el político, que debe asumir que se le reprochen —por atentatorias a la peculiar confianza en él depositada— conductas que, aun consideradas socialmente reprochables, gozan de tolerante indiferencia cuando las protagonizan ciudadanos de a pie. “Los personajes públicos o dedicados a actividades que persiguen notoriedad pública aceptan voluntariamente el riesgo de que sus derechos subjetivos de personalidad resulten afectados por críticas, opiniones o revelaciones adversas”,<sup>27</sup> han de renunciar al castizo derecho a hacer de su capa un sayo.

26 STC 107/1988 de 8 de junio, F. 2 *BJC*, 1988 (86), p. 926. Referencias similares en sentencias anteriores, en las que se anticipa casi idéntica afirmación. (STC 165/1987 de 27 de octubre, F. 10, *BJC*, 1987 (79), p. 1522) o se admite que tal circunstancia es “una de las más sensibles servidumbres de la actividad pública o política”. STC 104/1986 de 17 de julio, F. séptimo, *BJC*, 1986 (64/65), p. 1054.

27 STC 171/1990 de 5 de noviembre, F. 5, *BJC*, 1990 (115), p. 134.

El político ha de asumir un peculiar “canon de visibilidad”, que le condiciona en un doble aspecto. Debe, en primer lugar, comportarse en todo momento de forma tal que sus actos puedan en cualquier momento ser de dominio público, sin afectar en lo más mínimo a la confianza que en él han depositado los ciudadanos. En consecuencia, debe someterse al peculiar código de valores socialmente vigente, sea cual sea el grado de su plasmación jurídica. No basta con que lo que haga sea honesto; tiene además que parecerlo; no basta que a él en conciencia le parezca admisible; es preciso que la conciencia social en efecto lo admita.

La mínima sombra sobre el cumplimiento de tan exigente canon ha de solventarse de inmediato ante un tribunal bien determinado: el de la opinión pública, con sede en los medios de comunicación. Ellos brindarán ocasión de defensa y ellos acabarán reflejando el veredicto popular. Invocar exigencias garantistas o quejarse de “juicios paralelos” equivale en el político a olvidar que “su vida y conducta moral participan del interés general con una mayor intensidad que la de aquellas personas privadas que, sin vocación de proyección pública, se ven circunstancialmente involucradas en asuntos de trascendencia pública”.<sup>28</sup> Absurdo sería quejarse de verse expuesto “a un más riguroso control de sus actitudes y manifestaciones que si se tratase de particulares sin proyección pública”.<sup>29</sup> Cuando el político haya de dar por perdida la partida, la dimisión le permitirá abandonar el escenario público para aparte de disfrutar en la intimidad de la tranquilidad de su conciencia —abordar en su caso, ya como ciudadano de a pie, la defensa de sus derechos con las garantías disponibles al efecto.

## VII. CANON DE VISIBILIDAD

La constatación del juego de los partidos y de los medios de comunicación, y de su incidencia práctica en el modelo originario de legitimación del Poder Legislativo, no puede resultar irrelevante. Es fácil observar en qué medida el centro de gravedad del presunto equilibrio de poderes se desplaza. Si, a la hora de afrontar la responsabilidad

28 STC 172/1990 de 5 noviembre, F. 2, relativa al mismo asunto que la anterior de idéntica fecha cuya fundamentación en buena parte reproduce. No deja de resultar significativo que el Tribunal —en el F. 4— tras considerar rechazable que en una información periodística se aluda al piloto de un avión siniestrado afirmando que “vivía con otra mujer, una azafata, que se encuentra embarazada de siete meses”, apostille que tal información “de ser cierta podría quizá, en determinadas circunstancias, venir amparada por el derecho de información si se refiere a un personaje público”, *BJC*, 1990 (115), pp. 146 y 147.

29 STC 85/1992 de 8 de junio, F. 4, *BJC*, 1992 (135), p. 62.

política de los parlamentarios, las exigencias de publicidad nos han llevado a postular su voluntario sometimiento a un canon de visibilidad capaz de condicionar toda su actividad, resultaría contradictorio eximir de similar exigencia a estos nuevos y decisivos protagonistas del juego político.

La tendencia a la opacidad en todo lo relativo a la financiación de partidos y medios de comunicación comprometería la autenticidad del pluralismo democrático, tanto o más gravemente que cualquier cortapisa al ejercicio de los derechos de expresión e información. Renunciar a identificar los posibles condicionantes ocultos de partidos y medios equivaldría a asentar toda la arquitectura del sistema político sobre inciertos cimientos. Sin duda, el mero convencimiento de ciudadanos y parlamentarios de que su mutua relación pueda servir de cauce representativo llevará a resultados nada despreciables; pero el Parlamento podría quedar reducido a mero guiñol de no afrontarse con coraje y decisión lo que hoy es para la democracia un grave problema pendiente. Nada condiciona tanto como su razonable solución la posibilidad de legitimar de modo efectivo la función actual del Poder Legislativo.