

# LIBERTAD PARLAMENTARIA Y DISCIPLINA DE VOTO

Gabriel DEL ESTAL \*

SUMARIO: 1. *Libertad y democracia*; 2. *La verdadera democracia*; 3. *Disciplina de libertad frente a los látigos del voto impuesto*; 4. *La tercera gran revolución*; 5. *La inconstitucionalidad de la disciplina del voto*; 6. *La disciplina del voto, un retroceso a la Edad Media*; 7. *Los parlamentarios, representantes del pueblo no de los partidos*; 8. *Representación parlamentaria de la libertad*; 9. *Textos constitucionales comentados*.

## 1. LIBERTAD Y DEMOCRACIA

El hombre no habita solitario en el mundo. Se relaciona en diálogo de agresividad y amor con otros hombres. Crece, lucha y puebla. Es un ser social. Pero no porque lo proclamase así Aristóteles hace veinticuatro siglos. Sino porque naturaleza e historia, desde siempre y a voz en grito, con su lenguaje radical así a la una lo atestiguan. Bajo ese doble impulso orgánico y empírico de la existencia el hombre tiende a vivir y vive de hecho en compañía.

El proceso de la convivencia en la sociedad va consolidándose al correr de los tiempos como trato permanente de mando y obediencia, o comunicación establecida entre gobernantes y gobernados. Progresivamente se concreta en una trama sólida de instituciones, derechos y libertades. Avances y retrocesos, marchas y contramarchas imprimen a sus pasos un ritmo general siempre hacia arriba. La expresión más poderosa de la convivencia organizada es el Estado. Y su virtud más humanística, de caudales más civilizados y de estima más valiosa, es la libertad, sin gestos de exclusión para nadie en ninguna de sus barriadas.

La libertad política llega a su madurez cuando penetra con voz y voto en los parlamentos. Es éste un camino largo y dificultoso, todavía hoy en andares de primeros tramos.

\* Profesor de derecho político, Real Colegio Universitario "María Cristina", El Escorial.

La función parlamentaria, las instituciones sociales y el Estado en todas sus magnitudes se deshumanizan cuando dejan de ser libres. El hombre es su libertad. Ambos en enlace íntimo, sin esclavitudes, son el eje de coordenadas reales que dan ser y sentido a la democracia. El Estado existe para afianzar en la convivencia esa unión. Si falta cualquiera de estos dos elementos la democracia muere como tal.

Hace algo más de medio siglo Azaña podía decir, con énfasis de "regeneracionismo humanista", rebelde frente a la deshumanización endémica de nuestro rutinarismo histórico: "La democracia no nos hace más libres si no nos hace más hombres".

Ahora, unos sesenta años después, la nueva Constitución española sigue poniendo aquel énfasis en la libertad. Desde el apartado 1 de su primer artículo comienza a resaltar en su nueva atmósfera esta constante: "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

A un rápido ver, parece como si el hombre quedara aquí medio en penumbra. En los artículos siguientes del título primero, o constitución dogmática, pudiera uno entender que la libertad lo es todo. Pero se trata sólo de énfasis. Decir hombres es decir libertad. Y decir libertad es decir hombre.

Se explica este último tono enfático de nuestra ley de leyes, con su voz reiterativamente proclamada de sociedad libre, leyendo su texto y su contexto por debajo del primer plano resonante de la letra, e interpretándolo con espíritu como una recusación de memoria política. Ese primer plano, fácilmente analizable, es más sociológico-emocional que jurídico-técnico. Emanada, con acusado timbre, de la aún caliente parsimonia en el goce público de libertad, constitucionalizadas con control dominativo de potestad en los cuatro decenios anteriores.

## 2. LA VERDADERA DEMOCRACIA

El porqué de la historia, en todos sus aspectos, es siempre múltiple. La atmósfera versátil de las circunstancias imprime días tras día su cuño especial al documento y al dato. Con esta lectura de perfiles a la vista hay que convenir en que sólo es verdadera aquella democracia que mantenga a salvo en su plenitud, por igual y sin desequilibrios, tanto al hombre como a su libertad.

Cuando el hombre deja de ser libre algo muy grave comienza a corroerle en lo más hondo del alma: está dejando de ser hombre. Perder la libertad es deshumanizarse. Las estructuras del Estado y los órganos de gobierno existen para impedirlo. Sin hombres de verdad libres la democracia es dictadura, en su doble encarnación individual y asamblearia. Hombre y libertad son la misma cosa. La deshumanización del hombre, la despersonalización de la persona y la esclavitud de la libertad en raíz son la resultante, de efectos siempre ineludibles.

Las dictaduras de partido, de los grupos de presión o interés, de las multinacionales, de los medios de comunicación social, de las grandes agencias informativas o de anuncios al consumidor, las mismas iglesias, suplantando muchas veces al hombre en su toma de decisión y enlatando su libertad. Son libertades encarceladas. Hay que romper el armazón de ese envase opresivo, que aprisiona a las libertades y que deshumaniza al hombre. La deshumanización del hombre masifica a la sociedad y aborrega al Estado.

Las libertades democráticas se fortalecen y perpetúan cuando se cohesionan constitutivamente en partidos políticos, bien integrados en su acción pública. Los partidos no son paraguas ni pesebres para afiliados serviles. Tampoco son látigos de castigo para los disidentes. Son canales por los que corren ideologías y opciones de gobierno, ofrendadas al pensamiento libre de los distintos sectores sociales para que escoja cada ciudadano el programa mejor, o más acorde con el propio sentir. Pero dejándole campo abierto para asumirlas, para rechazarlas o para votar en contra o a favor de ellas, en los parlamentos o en la sociedad, cuando así se lo dicten sus convicciones de arraigo y sus últimos raciocinios.

Ser militantes, por afiliación o por simpatía, se entiende así. La libertad auténtica no admite más dictados que los de la propia conciencia íntima o del propio fuero personal del espíritu. Las libertades al dictado ajeno son libertades sólo de nombre, o libertades sin libertad. Cuando ese dictado es político, con sede principal en los parlamentos, los partidos que lo imponen a sus miembros convierten la democracia y el ejercicio estatal del poder representativo en verdadera dictadura. La personalidad no adquiere configuración de valer ni se impone desde fuera. Nace de dentro. Es siempre libre.

Ni las mismas definiciones dogmáticas impiden el asentimiento crítico de la libertad, en la altura de los tiempos actuales. Esas definiciones son semáforos de orientación reflexiva. Su fin es proporcionar al hombre una oferta de seguridades frente a posibles descarríos en el

razonar o en el creer, no poniendo límites a la libertad, en el desarrollo personalizado y responsable de la fe y el pensamiento adultos. Esa bandeja de libertades enlatadas, servida hoy por los partidos a sus fieles, bajo el látigo de una votación impuesta, está transformando a los parlamentos en una trasnochada resurrección de inquisidores. En la historia universal de las culturas, de las instituciones civilizadas y de los avances del progreso no es infrecuente que los políticos hayan venido caminando detrás de la religión, de la filosofía y de la ciencia. La política, a pesar de todo, es aventura libre, o pensamiento crítico.

### 3. DISCIPLINA DE LIBERTAD FRENTE A LOS LÁTIGOS DEL VOTO IMPUESTO

La “disciplina de voto” en los parlamentos no “racionaliza” la representación democrática. Ni ningún látigo de voto impuesto. Es éste un gran sofisma, en circulación frecuente, pero de cuerpo y base en absoluto sin sostén. Las disciplinas de voto racionalizan la dictadura de partido. Por eso son látigos, *whips* los denominan los ingleses. De ellos hemos mal copiado los españoles lo que es para nosotros disciplina de tropa. Pero la profesión política es profesión de hombres, o disciplina de libertad.

El pragmatismo británico de los *whips* en el parlamento es flexible. Los proyectos de ley o cuestiones a debatir se entregan allí subrayados a los miembros del partido gobernante. Si el subrayado es de una línea, son opcionales en presencia y voto. Si es de dos líneas, el parlamentario del partido en el poder debe equilibrar su ausencia con la de otro parlamentario de la oposición. Si es de tres líneas, se sanciona tanto la ausencia como el voto contrario. La *three-line whip*, o el “látigo de tres líneas”, se aplica fundamentalmente en las cuestiones importantes.

Este “látigo de tres líneas” responde, con expresión parlamentaria, al “látigo de tres colas”, o de “siete colas”, tan característico del derecho penal británico. Se recurre por lo común a él en algunos casos de mayorías cortas y en materias netamente políticas o de Estado. Pero, así y todo, la adhesión del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, votada el 28 de octubre de 1971, se efectuó con libertad de voto y sin presión de los *whips*. Asimismo, las cuestiones más íntimas o de pura conciencia —como pena de muerte, homosexualidad, aborto, fe— son casi siempre de votación libre y no disciplinada, por respeto al santuario personalísimo de su naturaleza tan peculiar, más humanística que política.

Mirando ahora a nuestras Cortes, en una materia de enjuiciamiento tan personal como es el aborto, ¿es que puede creer alguien que todos los diputados y senadores afiliados al partido del Gobierno estaban convencidamente a favor suyo, y todos los de la oposición en contra, en sus respectivos y más hondos sentires, cuando votaron y aprobaron aquella ley, sancionada como orgánica el 5 de julio de 1985? Después de dos años de una gestación muy convulsiva entró en vigencia dicha norma, calificada como “despenalización parcial del aborto”, en los tres supuestos “terapéutico, ético y eugenésico” de “interrupción voluntaria del embarazo”, con adición simultánea del artículo 417 bis al Código penal (*BOE*, 12 de julio, *LO 9/85*).

A la hora algo distante de enjuiciar hoy con mente serena aquellas dos enfrentadas corrientes de antitética votación, solamente el razonamiento político del “látigo de tres líneas”, aclimatado con aplicación general en España y asumido sin pudor de conciencia jurídica por nuestros diputados y senadores, puede explicar tan imposibles coincidencias de síes y noes, expresados con solemnidad de fuero convicto dentro de cada grupo. Pero esa razón política de voluntad impuesta, en un tema así de íntimo a la par que polémico, no es ninguna razón humanística de pronunciamiento libre, sino la razón conminatoria de la antilibertad.

En las actuales Cortes Generales españolas es rarísimo el proyecto de ley, sea de la naturaleza que sea, que no se imponga por los partidos políticos a sus aborregadas huestes con un férreo “látigo de tres líneas”, aunque sin trazos lineales. El “rodillo” de la mayoría gubernamental prevalece aquí como única razón de peso decisivo al tiempo de emitir sus dóciles señorías el voto rogado en las cámaras. La “disciplina de voto”, con ese “látigo universal” restallando amenazante sobre toda votación en nuestras Cortes, da muerte a la libertad parlamentaria así.

#### 4. LA TERCERA GRAN REVOLUCIÓN

Caminamos hacia la verdadera democracia. Pero despacio. Queda aún mucho por andar. Son éstos unos andares de civilización inconforme, de rebelión adulta. Las revoluciones civilizadas son las que se efectúan con madurez. La nueva revolución que se auspicia no tiene su escenario en las barricadas, sino en los parlamentos. Sus armas no son las bayonetas ni las bombas, sino la razón dialogante. Parlamento es diálogo. Proviene del latín romanceado *parabolare*, *parabola*, *parlare*, *parla*. Es discusión entre discrepantes o convergencia

de criterios distintos. Sin concordia de juicios en discordia no existe civilización, sino retorno a la maza de las cavernas. El entierro de la negativa al diálogo es la democracia.

Decir democracia es decir libertad. El fenómeno pluralista de la democracia se produce en los Estados cuando no existe coacción política sobre las personas. Su fundamento es la autonomía de decisión en las voluntades. La ausencia de decisión independiente y libre da nacimiento al despotismo. En las fórmulas del tiempo actual, ajenas a la precisión jurídica de la jurisprudencia romana, despotismo y dictadura son términos sinónimos.

Las dictaduras de hoy se encarnan o en individuos o en grupos. El dictador es o un solo hombre o una asamblea. Decir asamblea es decir partido. Coinciden.

La ejercitación de la libertad no se dirige desde fuera, no se impone. Nace de uno mismo. Libertad impuesta no es libertad. Es un dictado. Es dictadura. Las conciencias libres son la mortaja de los dictadores. Sin libertad de conciencias responsables la democracia es palabrería nada más. Pura semántica.

La tercera gran revolución, sin realizar políticamente aún después de dos siglos, es la revolución parlamentaria de las conciencias libres: del pensamiento universal e individual, emancipados de cualquier género de esclavitudes. No es ésta una revolución de élites, de una sociedad conductora, pero inconforme, como fue la revolución de la burguesía francesa en 1789: la primera gran revolución. Ni es una revolución de masas, de una sociedad conducida, pero manejable, minoritaria también y además servil, como fue la revolución del partido comunista ruso en 1917: la segunda gran revolución. Es la revolución de los parlamentos, con diputados y senadores por estado mayor general.

Tanto en la Revolución francesa como en la Revolución rusa parece que es la sociedad la que triunfa sobre el poder político. Pero se trata en rigor de apariencias irreales, de espejismos puros. Una y otra sociedad van concretándose políticamente en formas estatales de convivencia y expresión gregarizadas. No mandan ni se oyen en sus asambleas y juntas las voces independientes de personas dueñas de sí mismas, dotadas de decisiones y movimientos propios, diversificados y libres. El único lenguaje que suena uniforme en sus cúpulas es la voluntad impuesta de unos pocos, seguida por los más, en diversos espacios de sociedad pluralista o en un solo espacio de sociedad unánime, con servidumbre dócil de rebaño. Dictaduras y no pocas democracias tienen todavía este genio común.

De la Revolución francesa fue brotando consolidada la sociedad capitalista, la sociedad de los ricos opresores. Contra ella vociferó Carlos Marx desde 1848. De la Revolución rusa, atenta a ese vociferante grito, nació con estrépito la sociedad obrerista, la sociedad de los trabajadores, convertidos en dictadura del proletariado. La sociedad totalitaria es su expresión política.

Marxismos y fascismos convergen hacia una misma deificación del Estado. El partido único es su iglesia. Esta sociedad es una sociedad sin Estado de derecho y sin iglesia de razón. Es la sociedad menos democrática y menos libre. Una sociedad que deshumaniza al hombre, que despersonaliza a las personas y que esclaviza a las libertades, aherrojándolas bajo las cadenas avasalladoras del poder más opresivo.

La sociedad unánime, o de partido único, es antidemocrática. Ha asesinado a las libertades. Democracia es sociedad plural. Pluralismo de opinión es pluralidad de partidos múltiples. Pero hay democracias falsas: todas las que violentan la libertad. La democracia es auténtica cuando coexiste con el debate libre y con la libertad de voto. La democracia verdadera no se descubre fácilmente. Tiene su asiento más allá de la misma democracia en ejercicio, al otro lado de un sínfin de democracias pomposas, desprovistas de esas libertades. Hay también cadenas en la sociedad plural del llamado mundo libre de Occidente. Sin debate de veras libre y sin libertad de voto en los parlamentos, el rodillo implacable del partido mayoritario convierte a la democracia en dictadura. O en un disfraz. Porque de democracia, bajo ese rodillo, hay solamente la careta del rótulo.

Democracia y libertad son ficciones mientras no rompan esa máscara. Para que el Estado y la sociedad sean de veras libres es necesario dar muerte a toda opresión, del capital o del trabajo, de élites o de masas, de dictadores despóticos o de dictaduras de partido.

Si queremos una democracia construida en libertad debemos hacer cuanto antes la tercera gran revolución: la revolución de las conciencias. Su fórmula es la revolución del voto totalmente libre, emitido sin coacciones ante cualquier sistema de sufragio. El ejercicio de la libertad en desarrollo de plenitud dará paso a esa gran revolución cuando los ciudadanos se decidan de verdad a emanciparse, con juicio de responsabilidad rebelde y de personalidad crítica, frente a toda clase de consignas y órdenes impuestas por ese nuevo Leviatán que se llama dictadura de partido. Hasta que esta revolución no se produzca dentro de ese sanctasantórum que son los parlamentos, no habrá en los Estados ni en las sociedades ningún brote de demo-

cracia genuina ni de libertad en ley. Cualquier otra cosa no pasa de enmascaramientos engañosos. Sin conciencias libres y sin decisiones de voluntad independiente, en la tierra no hay hombres sino cadáveres. O estafermos y monigotes de feria.

##### 5. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISCIPLINA DE VOTO

Ciudadanía es libertad. Como el hombre. Y como también la democracia. Sin libertad humanística, pueblo y sociedad son pura grey. Democracia y libertad son representación parlamentaria del pueblo. Democracia, libertad y representación se ejercen a través de las personas, con responsabilidad individualizada, sin dictaduras ni del poder ni de ningún partido. La disciplina de voto en las Cortes, impuesta separadamente pero sin diferencias por los partidos en liza, mata la democracia, la libertad y la representación en sí, cuyo titular único y total no son los partidos, sino las personas, y ese concierto de personas libres, o ciudadanos, que se llama pueblo.

Democracia es debate. Debatir es posibilidad de ser convencido un contendiente por las razones del contrario. Decir voto en libertad es decir voto según criterios personales de conciencia, no según imposiciones gregales dictadas por ningún jefe de grupo. La disciplina de voto convierte a los partidos en rebaños. Nada de esto es libertad. Ni democracia. Ni debate parlamentario en regla. Es dictadura. No dictadura paternalista, de una sola persona, sentimentalmente conmovible. Es dictadura insensibilizada de un conjunto despersonalizador, ideológicamente implacable contra cualquier juicio desviacionista y cualquier pronunciamiento fiel a sí propio. Nunca hay identidad de enjuiciamientos totales entre sólo dos personas diferentes. Es fácil comprobarlo. Pero mucho menos puede ocurrir que converjan en cuestiones de conciencia íntima los votos una y otra vez unicolores, impuestos en el parlamento a la masa de afiliados por la inteligencia rectora de un partido, mayoritario en número. Igual actitud de censura hay que mantener con traslado de esas razones a las minorías correspondientes de la oposición.

*Quot homines tot sententiae.* Hay "tantas sentencias como hombres", o "tantos pareceres como cabezas". Lo escribían así hace más de dos mil años Terencio y Cicerón. Si es ya muy difícil de por sí que dos juicios de conciencia diferentes coincidan en todas sus apreciaciones sobre un mismo asunto, ¿cómo van a coincidir cien o doscientos? En la realidad concreta esto es lo que se palpa y se ve a diario.

El voto debe ser secreto, tanto para los ciudadanos, al elegir a sus representantes en Cortes, como para los propios representantes o parlamentarios, al decidir sobre la más conveniente al pueblo elector. El voto público es regresión a las oligarquías del poderoso señorazgo medieval. Choca con el Estado de derecho, propio de nuestra época. El secreto del voto aparece ahora consagrado por los artículos 68, párrafo 1 y 69, párrafo 2, de la vigente Constitución española. Esta es su expresión:

El congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley (artículo 68, 1).

En cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica (artículo 69, 2).

Sorprende no poco que ese sufragio libre y secreto se exija solamente a nuestros ciudadanos para elegir desde las bases de la soberanía nacional a diputados y senadores. No hay contrapartida a la par de votación libre y secreta transferible a cada uno de éstos en sus emisiones de voto dentro del congreso y el senado. Aunque no se haga de modo expreso, debiera presuponerse tal correspondencia de rigor constitucional. Resulta paradójico que en la práctica no esté haciéndose así. Los parlamentarios son elegidos libre y secretamente desde fuera de las Cortes por el pueblo para que actúen en ellas como representantes suyos. Pero después, en realidad, cuando proceden a las votaciones dentro del congreso y el senado, no se comportan parlamentariamente como representantes del pueblo sino como mandatarios de los diferentes partidos. El espíritu que subyace siempre bajo la letra convierte así a la paradoja en verdadera práctica inconstitucional.

La votación parlamentaria puede ser hoy en día, ya a las puertas del año 2000, pública otra vez, mediante un "sí" o un "no" explícitamente, nominalmente y registrablemente emitidos por cada diputado y cada senador. La disciplina de voto, impuesta por la cumbre mayestática de los partidos, es no solamente un retorno de potestad dominativa a los cotos vedados y a las situaciones privilegiadas de unos tiempos sin libertades políticas, sino un control avasallante y una esclavitud deshumanizadora de la libertad. Diputados y senadores, en rigor constitucional genuino, no son mandatarios sino representantes. El mandato es *potestas*, o poder de señorío. La representación es *auctoritas*, o razón de derecho.

El voto público conduce así al mandato imperativo, puesto en práctica ahora no por los electores, comúnmente poco doctos, sino por sus representantes del parlamento, exigiblemente y por presunción lógica más ilustrados. Recuperar en las Cortes la libertad de conciencia es rebelarse contra ese mandato imperativo que impone a senadores y diputados la disciplina de voto.

Mandato imperativo y disciplina de voto acaban fundiéndose. El mandato imperativo, venga de donde viniere —electorado, gobierno, partidos o grupos de presión parlamentaria—, es inconstitucional en la España de hoy.

“Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”. Literalmente y de modo expreso así lo consagra nuestra propia Constitución, en el párrafo 2 del artículo 67. Pero lo proclama sobre todo nuestra dignidad de hombres libres. Interpretar la prohibición del mandato imperativo con aplicación del veto constitucional sólo a los débiles electores y no a los poderosos partidos políticos, a los hombres de gobierno y a cualquier otro grupo social de presiones e intereses, es una frivolidad jurídica.

La República Federal de Alemania es la que mejor, más aproximadamente y con menos portillos para la servidumbre de los legisladores, a la hora íntima de cualquier votación parlamentaria, ha sabido expresar en nuestro tiempo este progresivo sentir. Lo hace en su Constitución actual, conocida como “Ley Fundamental de Bonn”, promulgada el 23 de mayo de 1949. En el párrafo 1 de su artículo 38 es donde queda establecida con protunda claridad la fórmula civilizada del voto en conciencia, explícita y vinculantemente destinada a los parlamentarios. He aquí su enunciación textual:

Los diputados del Parlamento Federal alemán son elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Los diputados serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones y sujetos únicamente a su conciencia.

Cualquier disciplina de sufragio y cualquier imposición de voluntad, contrarias al juicio íntimo de conciencia, quedan aquí en entredicho. La fórmula constitucional española es algo vaga y un tanto tímida. Resulta más comprometido el modelo alemán. Es éste un paso de notorio y positivo avance en la marcha del hombre político por la historia. Una nueva gran revolución de nuestra sociedad en crisis, hecha sin armamentos, sin guerras, desde la pura ley. Tiene trazado ya ahí el punto de partida. Cuando los representan-

tes del pueblo actúen en conciencia, sin sumisión a ningún dictado de fuerzas extrañas, habrá adquirido ciudadanía en la humanidad el poder salvífico de liberación.

El mal de las falsas libertades que padecemos los hombres de hoy, en España y en el mundo, sólo puede convertirse en el bien y el goce auténticos de las verdaderas libertades con estas tres medicinas de personalismo democrático, liberadoras del individuo y de la sociedad, de las instituciones públicas y de la ley misma, frente a cualquier esclavitud:

1ª Asumiendo cada parlamentario una autodisciplina espontánea de voto, compaginable con las opciones más afines a su libertad de juicio, análisis y convicción, sin servidumbre gregaria al ordeno y mando de ningún partido.

2ª Votando en conciencia cada diputado y cada senador, sin seguir disciplinas parlamentarias impuestas, sobre todo en cuestiones de naturaleza y condición de suyo íntimas y propias, por personales, por libres, por indirigibles y por indelegables.

3ª Dialogando gobierno y oposición, dentro y fuera del parlamento, todos a una, para encontrar la medicación de remedio efectivo que extermine de una vez y para siempre el mal no incurable del país.

El hombre es libre en sí mismo, en la calle y en el parlamento, cuando puede actuar y expresarse al dictado fiel de sus particulares e inviolables juicios de conciencia. La disciplina de voto en las Cortes es la más sutil y más deshumanizadora negación de la libertad.

## 6. LA DISCIPLINA DE VOTO, UN RETROCESO A LA EDAD MEDIA

Disciplina de voto y mandato imperativo son la misma cosa: Edad Media pura. Resucitarlos hoy es retroceder. El arte de gobernar no es oficio fósil. Es empresa actualísima. Su objetivo es la realización del bien común, con participación de todos y sin exclusión de nadie en su disfrute. Los intereses de la comunidad, cuando el gobierno es justo, prevalecen sobre los propios de quienes la dirigen. Ya en la Roma clásica el pueblo estaba presente ante la primera magistratura soberana a través del senado y de los comicios de la plebe. Pero es en la Edad Media cuando parlamentos y cortes actúan junto al príncipe en ese compromiso de hacer real el goce del bien común.

La Edad Media tiene estructura señorial. Los señores limitan el poder de los príncipes. En todo Occidente se observa el mismo fenómeno. Con referencia a nuestros reinos los señores dominan en dos tipos de ciudades: de abadengo o mitra y de señorío o espada, o eclesiales y civiles. Los reyes tienen también las suyas: son las ciudades de realengo o bolsa. Para eludir el predominio de los señores los reyes recurren a sus ciudades de realengo. Las convocan con este fin a participar en la curia regia. Nacen aquí las cortes como institución Y la burguesía, como tercer brazo estamental.

Junto a la nobleza y el alto clero comienza a asistir este tercer Estado a las reuniones de la curia o corte del rey. Los burgueses que llevan a la corte la voz de esas ciudades de realengo presentan por credencial un mandato imperativo. La primera reunión histórica de estos tres brazos se verifica en León el año 1188, por convocatoria de Alfonso IX. Nace aquí el primer parlamento de Europa, setenta y siete años antes de que Simón de Montfort fundara en Londres la Cámara de los Comunes, o parlamento ampliado, abierto a las villas como *Great Council* en 1265. Así lo manifiesta con documentado estudio el propio inglés Wentworth Webster el año 1885. Aunque los historiadores del derecho no coinciden entre nosotros con voz unánime sobre la autenticidad de aquella fecha.

Los burgueses que asisten a la curia del rey se llaman "procuradores en cortes", como denominación más estable en Castilla desde 1255. Van investidos de unas "letras de personería" o "cartas de procuración", con "instrucciones" concretas o "yusiones" explícitas a seguir, dotadas jurídicamente de mandato imperativo. Si en el tiempo de las reuniones sale a luz una cuestión nueva deben solicitar poderes o instrucciones especiales a la ciudad que los envía. Carecen en rigor de iniciativa para proponer y de autonomía para comprometerse. No poseen poderes para salirse del cuadro taxativo de instrucciones recibidas y actuar por cuenta propia. El procurador en Cortes habla al dictado de la ciudad que le elige. Es su voz, sin juicio propio de posible disidencia.

Esto es el "mandato imperativo", vigente durante la Edad Media no sólo en los reinos de España, sino también en la generalidad de Europa. "Representación" es todo lo contrario: iniciativa para proponer y autonomía para decidir y comprometerse, por parte del representante, quien interpreta con juicio propio la voluntad del representado y asume la resolución a tomar sobre sus intereses. Felipe II es el fundador del Estado moderno. Como rey, es el primero en sustituir la silla de montar por el sillón de despacho. Su cesarismo

escurialense no se compagina bien con prerrogativas señoriales y mercedes de debilidad. En 1576 trata de convertir el mandato imperativo en representación. No lo consigue de hecho ponderable sino apenas nominalmente, porque ya entonces el poder señorial es sólo un fantasma junto al poderío de la majestad regia. Pero esa metamorfosis no la efectúa el *Rey Prudente* por ningún impulso de devociones democrático-parlamentarias. No puede tenerlas, porque el Estado moderno que funda, aunque precoz en muchas manifestaciones, no es aún el Estado constitucional, sino un Estado cesarista.

La representación política comienza a cobrar forma institucionalizada, y se establece doctrinalmente como principio, a medida que va estructurándose el Estado constitucional. El mandato imperativo atenta contra la libertad de los mandatarios y mata su responsabilidad ante la nación, tanto si actúan desde el gobierno como desde el parlamento. El mandatario que no puede querer nada distinto de lo que quieren sus poderdantes carece de libertad ante sí mismo y de responsabilidad ante el pleno de la comunidad política. Por ello, la generalidad de los modernos Estados constitucionales, fuera de los regímenes absolutistas y autocráticos, o sistemas de dictadura, caciquismo y tiranía, condenan universalmente el mandato imperativo.

Desde las Cortes de Cádiz, a partir de la Constitución de 19 de marzo de 1812, nuestros parlamentarios “representan a la nación”, vista como un todo, y actúan y quieren en nombre de ella, no bajo ningún fragmento de electores, o fuerzas fácticas de presión e interés. Así se proclama en el artículo 27 de la mencionada constitución “doceañista”, o “carta popular con rey fuera del reino”. El 6 de junio de 1869 se remacha más terminantemente tal principio, acuñado sobre aquella misma constitución de Cádiz, por su filial “revolucionario-progresista”, o “carta popular con reino sin rey”, en los artículos 40 y 41. Esa base de representación nacional directa, sin ser mandato imperativo, queda reiterada el 9 de diciembre de 1931 por la Constitución de la II República española, en su artículo 53, y el 20 de abril de 1967 por el texto refundido de la Ley constitutiva de las Cortes, 2ª de las fundamentales franquistas, en su artículo 2, párrafo II. En esa última fecha fue incorporado por decreto legislativo este párrafo II a la primitiva y originaria versión de la Ley constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942, modificada de acuerdo con lo establecido más tarde por

la Ley orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, en sus disposiciones transitorias 2ª y 4ª y adicional 3ª.

Nuestra constitución vigente, siguiendo esa norma de las constituciones nacionales anteriores y el sentir generalizado del constitucionalismo internacional, restablece la prohibición condenatoria de instrucciones intimantes en el párrafo 2 del antes citado artículo 67. Esta prohibición viene estando vinculada últimamente a esa otra práctica puesta en uso normalizado entre partidos y líderes de gobierno. Es la práctica de la disciplina de voto, impuesta parlamentariamente con rigor a diputados y senadores. Impuesta en ocasiones hasta con carta previa de dimisión escrita y entregada sin fecha por el parlamentario a la cúpula dirigente de su personal partido.

El abuso es de subyugación más que de sociedad. Los partidos son conductores de la opinión pública, canalizan el pluralismo político y sirven a la participación en libertad y democracia. Nada más. Así lo establece nuestra constitución en el artículo 6, con las siguientes palabras:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Libertad, democracia, participación y pluralismo son los ejes de su armadura. Si entre elegidos y electores no existe constitucionalmente mandato imperativo sino representación libre, mucho menos puede existir entre los parlamentarios y el partido que los apadrina, mediante ese disfraz en uso, conocido como disciplina de voto. Los partidos sirven al pueblo. Sobre partidos y parlamentarios manda el bien de la comunidad. Cuando el bien común lo exige los parlamentarios pueden votar en las Cortes contra las "instrucciones" del partido. Pueden y deben. Lo contrario es retroceder a la Edad Media.

Ni los ocho o diez millones de electores, o cuantos se quiera, unidos por el favor del sufragio al partido triunfador, ni tampoco el partido como tal, situado en el poder gracias a ese número, pueden en ningún caso imponer con mandato imperativo la disciplina de voto a sus representantes en Cortes. Lo mismo cabe decir de la

propia oposición. Sería inconstitucional. Es plausible, esto sí, una autodisciplina espontánea, asumida libremente por cada diputado o senador, pero nunca una disciplina impuesta al dictado por la *nomenklatura* del partido. La conciencia democrática íntima de la persona no admite ninguna "instrucción" de ordeno y mando.

Los *whips* ingleses, en el Reino Unido, levantan de la cama o de la mesa de trabajo u ocupación de ocio a sus correligionarios de partido para que acudan a la Cámara de los Comunes. Son los "látigos" fieles, que les obligan a asistir a trallazo ético. Pero la disciplina de voto termina después, como norma generalizada más frecuente, en la conciencia de cada "común", que puede concluir en una votación contra las directrices gubernamentales del partido. A su vez, en Estados Unidos sucede a menudo que el partido del presidente no goce de mayoría en el Congreso. Pero en ambos países los intereses nacionales, a la hora parlamentaria de la votación, pese a las compulsiones sobre las predilecciones y sobre la disciplina de cualquier partido: conservador o laborista, republicano o demócrata. Parlamentarismo y presidencialismo, enfocados así en esos sus prototipos constitucionales más señalados, presentan unos coincidentes ángulos de luz.

El voto en conciencia es el presupuesto más elemental para servir con compromiso adulto al quehacer representativo de las Cortes. ¿O son tan menores de edad nuestros parlamentarios que necesiten desde fuera el papel pautado de su votación? Sería ofenderles pensar así. Valdría tanto como mandarles a la escuela. El bien común, la independencia de gestión y el buen sentido de la conciencia individual deben ser su única y toda su disciplina.

## 7. LOS PARLAMENTARIOS, REPRESENTANTES DEL PUEBLO NO DE LOS PARTIDOS

Lo que el pueblo quiere de sus políticos —ese pueblo al que sólo miran y del que sólo se acuerdan en las vísperas electorales— es que solucionen sus problemas concretos, que los estudien y conozcan, con un análisis real, objetivo y libre. Una sociedad democrática como es hoy la española exige en buen derecho a sus representantes en Cortes que hagan todo esto bajo el látigo acuciante de la necesidad doliente y viva, nunca bajo el látigo artificioso de los intereses y estrategias de los partidos en lucha. Los parlamentarios representan en toda su razón de ser no a los partidos sino al pueblo. Son representantes legítimos no de aquéllos sino de éste. Lo

que precisan los parlamentos en general y nuestras Cortes muy en particular son parlamentarios y partidos que convengan con hechos antes que con látigos, así como proyectos de ley que se voten por su valor jurídico y nunca por su color político. Practicar lo contrario es convertir a los representantes en muñecos de cuerda teatral, o títeres y polichinelas de guiñol.

Los senadores y diputados llevan a las Cortes Generales de España la voz del pueblo, no el mandato o voluntad imperativa de los partidos. El pueblo electoralmente representado en Cortes pide a sus representantes, investidos por él de escaño y poderes tanto en el senado como en el congreso, que mediten y debatan objetivamente y sin coacción sobre sus urgencias más perentorias. Puede reclamarles así con todo derecho que se sitúen ante ellas con espíritu independiente y ojos escrutadores de rigor. Esta legitimidad de origen confiere autoridad a los representados para mover a sus representantes a que les busquen y ofrezcan soluciones convincentes, de acuerdo con la seriedad de sólo sus juicios y criterios personales, fieles a la realidad en sí y a la propia responsabilidad de observación, nunca preformada desde fuera. La condición delegada de representantes del pueblo obliga a los parlamentarios a actuar siempre atendidos a la voz desnuda de los datos descubiertos y veraces, oída y seguida esa voz a conciencia, sin conceder jamás peso decisivo en sus determinantes de voluntad a las consignas o imposiciones de partido. Libertad interior y servicio a la comunidad definen y ennoblecen este fuero.

Una vez que el hombre se desembarace y desidolice, al pleno y alegremente, de todos los tabúes, fantasmas, artificios y vetos, anímicos y exteriores, de irracionalidad y fetichismo, autoridad y camaradería, que aherrojan el juicio espontáneo de la naturaleza, habrá hallado el paraíso terreno de la libertad. Es misión del Estado, de los gobernantes y de los políticos conducirlo a ese descubrimiento. Los paraísos celestiales son otra cosa. Pertenecen a distinto campo. Aquel otro se mueve en el aquí y ahora temporales de un derecho y unas pertenencias siempre perfectibles.

Cuando el hombre se encuentre en posesión de éste su cultivable edén jurídico, con el lenguaje de la conciencia personal e indelegable por suprema disciplina, será señor de su libertad. Tan pronto como esto ocurra habrá empezado en una tierra luminosa, de brillos posmodernos, su tercera gran revolución, delineada en trazos precedentes. Las revoluciones clásicas, al estilo de la primera y segunda, protagonizadas por París y Petrogrado en 1789 y 1917,

resultan ya ejemplares de museo en los países desarrollados. Su estética y su razón de ser están hoy desfasadas. Tenían la calle por escenario y la lucha armada por camino. Vientos de pólvora agitaban su acción, dirigida a terminar con la opresión de los poderosos y con las desigualdades de una sociedad injusta, articulada inamoviblemente en complicidad con los parlamentos. El recurso a esta fórmula revolucionaria queda ya sólo para los países subdesarrollados.

La opresión de los poderosos y las injusticias sociales, en un Estado de derecho, desaparecen bajo una acción revolucionaria inédita, que irá haciéndose desde arriba. Su medio es una política fiscal, económica, jurídica, cultural y de respetos mutuos transformada en ley, con los parlamentarios por artífices. Son las leyes tributarias y salariales, de convivencia y tolerancia, de educación y libertad, concebidas con ajuste al campo real de riqueza y trabajo, de humanística y ética, las que suprimen más eficazmente las opresiones e injusticias posibles de la sociedad, en los países que ya van escalando los niveles mínimos de alfabetización y desarrollo. El hombre y el ciudadano serán de veras libres cuando éstas y todas las leyes se elaboren con el buen juicio de conciencia parlamentaria y el servicio deliberado al bien común por guía único, sin dependencias enajenantes ni dirigismos externos.

## 8. EMANCIPACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LIBERTAD

Humanismo sin libertad y libertades encarceladas son esclavitudes. La "disciplina del voto parlamentario" corrompe la libertad. La convierte en esclavitud. Las instituciones políticas y sociales hacen del ciudadano un hombre libre cuando éste logra rebelarse contra todo ordeno y mando de imposiciones o apremios dominativos y contra cualquier otra fuerza o servidumbre que maten su propia e independiente responsabilidad. Esta es la rebelión del hombre nuevo, del hombre libre. Es la revolución incruenta, civilizada, humanística, que debe hacer una sociedad democrática en sus parlamentos y en toda cumbre de mando, para que la libertad sea un baluarte sólido y no de papel. El Estado de derecho lo será entonces de verdad y no fórmula vacía.

Sin libertad interior no hay hombres ni políticos libres. Hay robots. Encadenar la conciencia parlamentaria a cualquier mandato imperativo, lo mande quien lo mande y desde donde sea, es en su ser profundo clara actitud inconstitucional. Así nos lo dice, con pro-

clamación de lectura atenta, la actual Constitución española, conformada sin cotos aforados para nadie. La prohibición del artículo 67, 2, hecha, según se ha visto, en términos absolutos —“los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”— no es compatible con situaciones excepcionales de privilegio, especialmente en el ámbito de la función legislativa.

Analizada la extensión prohibitoria de ese “mandato imperativo”, su materia se ramifica en dos clases. Lo que ahí se prohíbe no se refiere sólo al voto con mandato imperativo de los electores. Es éste el típico histórico, hoy en desuso. Estaba representado por las “instrucciones” específicas o “yusiones” de potestad, dadas en la Edad Media por las ciudades con voto en cortes a sus *cives electi*, o “ciudadanos elegidos” en concejo o junta. Esta elección era una orden conminatoria para actuar en la curia del rey, pero no en nombre propio y con voz representativa bajo el juicio personal y libre de cada uno, sino en nombre ajeno y con voz impuesta, premodulada por los rectores burgueses de aquellas ciudades. Una tal prevocalización de poderes otorgados, hecha por “letras de personería” o “cartas de procuración”, era de hecho y de derecho, en rigor y sin excusas, un auténtico mandato imperativo.

Así se manifestaba su primera clase. Pero sólo el alto pueblo, significado por la burguesía de cada ciudad con voto en cortes, era su titular legítimo, como sujeto otorgante primario. El pueblo en su cuantía mayor, o “pueblo menudo”, no contaba políticamente. Sólo a efectos fiscales, por vía tributaria, era el gran pechero de la sociedad, ante los poderosos señores de espada y mitra y ante las arcas siempre endeudadas del rey.

El segundo tipo en acción del mandato imperativo es más de nuestros días. Va generalizándose progresivamente a partir de la Revolución francesa. Al igual que en los repudiados tiempos medievales, el pueblo como tal pueblo no es de facto el titular activo de los poderes otorgados a sus representantes en cortes. El sujeto real de ese otorgamiento son los partidos políticos y los más variados grupos de presión, así parlamentaria como gubernativa y social.

A éstos se refiere también y más en carne viva la actual constitución española cuando enuncia sin restricciones en el artículo citado la inconstitucionalidad del mandato imperativo. En la vida política de hoy el pueblo ha sido despojado despiadadamente por los partidos de todo su poder. Pero en el pueblo es el único de verdad y radicalmente soberano. La disciplina de voto en la gestión parlamentaria es una cruda muestra de ese despojo, hecho con patente mano blan-

ca de latrocinio. A todas luces, disciplina de voto y mandato imperativo son expresiones indistintas.

Se comprende con razón y se explica en su amplio alcance esta condena constitucional del mandato imperativo, con esa su aplicación coherente a la disciplina del voto impuesto, porque su uso generalizado por la alta potestad de las cortes, sin un espíritu escrupulosamente libre, es de lleno tanto como poner un bozal de esclavitud a la boca de la ley. En el artículo 38, 1, de la vigente Constitución de la República Federal de Alemania, según antes queda expuesto, es donde se ha acertado a vocalizar ese espíritu con una muy bien lograda expresión, obligando a los parlamentarios a actuar "no ligados a mandatos ni instrucciones y sujetos únicamente a su conciencia".

La libertad parlamentaria de voto resulta así más que conclusiva. En este campo, la misión ideológica y constitucional de los partidos frente a sus afiliados se reduce básicamente a estas tres cosas:

1<sup>a</sup> Explicarles con razones claras el propio punto de vista sobre una determinada cuestión.

2<sup>a</sup> Tratar de convencerles con razones persuasivas sobre el camino mejor a seguir en cada caso, sin intimaciones ni amenazas.

3<sup>a</sup> Dejarles por último en libertad de escoger lo que vaya dictándoles a cada uno el juicio independiente de su personalidad responsable.

Después, el seguimiento masivo de los afiliados será arte persuasorio de los buenos líderes, nunca látigo deshumanizador de la libertad. En esta materia hay que ponerse al paso con la marcha renovadora y el despunte más liberador de tiempos y generaciones.

Admitir con validez de norma parlamentaria el principio doctrinal de la disciplina de voto es convertir a los partidos en iglesias, pero profesados sus dogmas no con la *fidelitas* de convicción, propuesta por el concilio Vaticano II, sino con la *fidelitas* de adhesión, impuesta por el concilio de Trento. Comienza últimamente a sentirse, y es harto alentador advertirlo, algo así como un despertar de bríos desentumecientes y unas auras de atención más puras, soplando sobre las conciencias e impulsándolas hacia la posesión del nuevo espíritu libre.

El viraje en proceso no quiere decir anteponer "el espíritu contra la razón", tal como gritaba el mayor francés en el 68, sino "el espíritu libre contra la razón impuesta". No sólo "la imaginación al poder", como roncaba entonces la calle, sino antes que nada "la libertad de conciencia a los parlamentos". En la verdadera democracia no hay ley para apisonadoras de partido. El hombre deja de serlo cuando se le manipula. Sin unos determinantes de conciencia y de-

cisión verdaderamente libres, en los compromisos y cargos de la voluntad parlamentaria no hay vínculos sino cadenas.

Humanizar las libertades, aprender a ser libres, dejar de ser manada y comenzar a ser hombres están en una misma sintonía. La humanización de las libertades, llevada a cabo sin compulsiones de gobierno, sin intimidaciones políticas y sin gregarismos de irracionalidad, es el evangelio de la razón y el espíritu adultos. Excarcelarlas con valentía entre nosotros, en las Cortes, en los órganos del poder, en las gerencias de la administración pública, en todos los ámbitos sociales de presión e interés y en todo el universal desarrollo de la vida diaria, es dejar de ser esclavos y empezar a ser hombres, para aprender a ser libres. O aprender a ser libres para comenzar a ser hombres.

## 9. TEXTOS CONSTITUCIONALES COMENTADOS

(Se indican con la fecha de promulgación)

### 1. *Constitución de Cádiz*, 19 de marzo de 1812:

Artículo 27. "Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá".

(Más adelante, en los artículos 34-103, se señala esta forma de nombramiento, con desarrollo en juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.)

### 2. *Constitución del sexenio revolucionario-progresista*, 6 de junio de 1869:

Artículo 40. "Los senadores y diputados representarán a toda la nación, y no exclusivamente a los electores que los nombraren".

Artículo 41. "Ningún senador ni diputado podrá admitir de sus electores mandato imperativo".

### 3. *Constitución de la II República española*, 9 de diciembre de 1931:

Artículo 53, 2. "Los diputados, una vez elegidos, representan a la nación".

### 4. *Ley constitutiva de las Cortes*, segunda de las *Fundamentales*, 17 de julio de 1942, modificada por la *Ley Orgánica del Estado*, 10 de enero de 1967:

Artículo 2, II. "Todos los procuradores en Cortes representan al pueblo español, deben servir a la Nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo algunos".

(Este párrafo II no existía originariamente en el texto primitivo de la *Ley constitutiva de las Cortes*, más tarde refundida por decreto legislativo de 20 de abril de 1967, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones transitorias segunda y cuarta y en la adicional tercera de la *Ley orgánica del Estado*.)

5. *Constitución española vigente, 27 de diciembre de 1978:*

Artículo 1, 1. "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

Artículo 6. "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

Artículo 67, 2. "Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo".

Artículo 68, 1. "El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley".

Artículo 69, 2. "En cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica".

6. *Constitución de la República Federal de Alemania, o Ley fundamental de Bonn, 23 de mayo de 1949:*

Artículo 38, 1. "Los diputados del Parlamento Federal alemán son elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Los diputados serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia".