



- Participación política
- Democracia participativa

EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA REPRESENTACIÓN

CARLOS VIDAL PRADO

Profesor de Derecho Constitucional.
Universidad de Navarra.

1. INTRODUCCIÓN

El derecho de participación política, fundamental en cualquier sistema democrático, ha venido convirtiéndose, cada vez más, en un derecho de participación a través de representantes. No sólo, pero casi exclusivamente es esa la única posibilidad que les queda a los ciudadanos de los países democráticos. Por tanto, el concepto de representación política, que inicialmente surgió como enfrentado al concepto de democracia, se sitúa hoy como íntimamente unido a ella. Llega a convertirse, según señala Leibholz, en un derecho fundamental: “la representación había llegado a ser uno de los derechos sagrados tradicionales de los ingleses, por el que valía la pena luchar, con las revoluciones francesa y americana, se transformó en uno de los Derechos del Hombre” (1).

La evolución y acercamiento de ambos conceptos -democracia y representación- a lo largo de estos dos siglos es el objeto de este estudio, en el que intentaremos analizar también la influencia que ha tenido en la idea de representación la irrupción de los partidos políticos. Hoy la representación política es representación de partidos, y tendremos que analizar qué mínimos requisitos ha de reunir este modelo representativo para poder seguir “casándolo” con la idea democrática.

1) Leibholz, G.: *Das Wesen der Repräsentation*, Berlin, 1929, pág. 66.

Como se ha reconocido por gran número de autores, el concepto de representación ha sufrido múltiples mutaciones desde que surgió en la Edad Media. "Quizá el concepto ha evolucionado -afirma Pitkin-, y eso puede ser la razón de que los pensadores más tempranos difieran de los posteriores" (2). Sin embargo, esa misma autora sostiene que "la representación tiene un significado identificable, aplicado en diferentes formas a contextos diferentes". Llega a afirmar que "se trata de un concepto altamente complejo, que no ha modificado mucho su significado básico desde el siglo XVII". Una gran parte del problema radica, entonces, en el planteamiento conceptual. Según Pitkin, y siguiendo a Leibholz, el concepto básico de representación siempre permanece, aunque sufra cambios en su aplicación práctica. En la representación, dicen, "algo que no está literalmente presente se considera que está presente en sentido no literal: hacer presente otra vez" (3).

Sin embargo, nos parece que es distinto hablar de "representación" en general, que de "representación política" en particular. Y, en este sentido, sí que ha habido modificaciones importantes en el modelo de representación, que afectan a la idea de democracia, como también se ha puesto ya de relieve (4). Y parece también obvio que la propia complejidad del concepto es la que provoca diferentes aplica-

-
- 2) Pitkin, H.F.: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 6. Sobre los distintos conceptos de representación, aparte del libro de Pitkin, se puede consultar el de Sánchez Agesta, L.: *Principios de teoría política*, Editora Nacional, Madrid, 1983, págs. 267 y ss. Vid. también Chueca Rodríguez, R.: "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21, 1987, pág. 178; "Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 1993, págs. 393 y ss.
 - 3) Pitkin, H.F.: *El concepto de representación*, op. cit., pág. 10, y cita a Leibholz al aludir a la expresión "hacer presente otra vez".
 - 4) Portero Molina, J.A.: "Sobre la representación política", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, págs. 90-100. Torres Del Moral, A.: "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975.

ciones prácticas, en función del acento que se ponga en una u otra característica. “Los aspectos de la vida política que parecen encarnar la representación son extremadamente varios y diversos”, señala Pitkin, y añade más adelante: “el concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro” (5). Quizá sea ésta la idea que mejor ilustra la evolución del concepto: se intenta conseguir un objetivo, pero nunca se llega a abarcarlo de manera satisfactoria, y esto provoca una permanente rectificación, para intentar acercar más esos logros al ideal planteado inicialmente. Esta sería la explicación a las diferentes teorías de la representación que se han ido exponiendo desde el siglo XVII. Todas tienen algo en común, pero todas se diferencian, y algunas de manera bastante radical.

2. EL ORIGEN DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Al estudiar la evolución histórica del concepto de representación, nos encontramos con algunos puntos de inflexión que van a provocar una remodelación de gran parte de la construcción teórica precedente. Uno de esos puntos claves es el de la aparición de la idea y el término de democracia representativa.

Una vez que el mandato imperativo se revela como inservible (6), se va imponiendo progresivamente el modelo de mandato representativo. La teoría que fundamenta este segundo tipo de mandato se va apartando de la idea originaria de democracia, puesto que llega a permitir una total autonomía de actuación a los representantes, lo cual es lo mismo que decir que no permite al pueblo la posibilidad de gobernar, al menos de modo directo (7). La sublimación del concepto

5) Pitkin, H.F.: *El concepto de representación*, op. cit., pág. 252 y pág. 267.

6) Portero Molina, J.A.: “Sobre la representación política”, op. cit., pág. 98.

7) Torres del Moral, A.: “Crisis del mandato representativo en el estado de partidos”, *Revista de Derecho Político de la UNED*, 14, 1982, pág. 8.

de nación hace todavía más grande la separación entre representantes y representados. Estos últimos se ven liberados de cualquier compromiso con sus electores, idea difícil de compaginar con las exigencias que, al menos en principio, presenta la democracia.

Porque, si los representantes no tienen que rendir cuentas ante los representados, éstos pueden sufrir las consecuencias de unas leyes con las cuales no estén de acuerdo, sin tener a su alcance ningún medio para controlar la acción legislativa. Esto es lo que provoca el rechazo frontal de Rousseau, quien elabora una crítica radical contra el modelo de representación política (8). Representación y democracia, por tanto, son dos conceptos que, al menos en su origen, aparecen enfrentados.

Sin embargo, y aunque a la vista de lo expuesto pueda parecer contradictorio, ambos términos acaban por relacionarse entre sí. El concepto "democracia representativa" se empieza a utilizar ya en la Francia de la Revolución.

El primero que lo hace es Condorcet. Inicialmente parece que se sitúa cerca de las tesis de Burke sobre la relación de confianza que debe haber entre elegidos y electores, reclamando la libertad absoluta del representante (9), y, de hecho, utiliza el nombre de representante, frente a las tesis de Rousseau, que habla de comisionados. Sin embargo, no acaba de decidirse por el modelo del mandato represen-

8) A la contraposición entre Democracia y Representación se une la dificultad de articular la democracia sobre el principio de la mayoría. La postura de Rousseau supone "una crítica radical y profunda del estado de cosas existente", tal como afirma Chueca. Este mismo autor, citando a Pierre Favre, afirma que, "la posición real de Rousseau camina entre el deseo y la necesidad". Chueca pone de relieve las dificultades que encuentra Rousseau para elaborar el proceso formación y manifestación de la voluntad del sujeto colectivo, aceptando la mayoría como "unanimidad imperfecta". Cfr. Chueca Rodríguez, L.: *La regla y el principio de la mayoría*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 89-96. Un sugerente estudio sobre la crítica de Rousseau y la contraposición entre ambos términos, es el de Rubio Carracedo, J.: *¿Democracia o Representación? Poder y legitimidad en Rousseau*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

9) Portero Molina, J.A.: "Sobre la representación política", op. cit., pág. 97.

tativo, y se mantiene en una posición intermedia, sosteniendo la necesidad de que los representantes sigan recibiendo algunas instrucciones, aunque muy genéricas. A partir de 1789, sí se decide ya a compartir formalmente la doctrina del mandato representativo, según se refleja en distintas intervenciones suyas de esa época (10).

De todas maneras, Condorcet ve necesaria, en algunos casos, la participación directa del pueblo, que es el auténtico titular de la soberanía, y, por ejemplo, afirma que es el único que puede aprobar la Constitución. También postula el sufragio universal, matizando con esto las opiniones de los ilustrados, que defendían un sufragio restringido. La participación política de los ciudadanos es esencial para legitimar la autoridad en una sociedad.

Lo que a Condorcet le preocupa es que se libere totalmente de sus compromisos a los representantes del pueblo. Algún control debe haber sobre su actividad, y ese control corresponde al pueblo titular de la soberanía. Porque, si no, se corre el peligro de desembocar en una "oligarquía tiránica" (11).

Todas las matizaciones que Condorcet va introduciendo a la doctrina pura del mandato representativo buscan hacerlo compatible con el concepto de democracia. Esta consiste en el autogobierno del pueblo, y, por tanto, no se puede dejar todo en manos de los representantes sin que el pueblo disponga de algún mecanismo fiscalizador de la labor de aquéllos.

En 1787, Condorcet, hablando de las causas de extinción de las repúblicas antiguas, dice "que perecieron porque no conocían los

-
- 10) Torres del Moral, A.: *Introducción al "Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano"*, de Jean M. Condorcet, Editora Nacional, Madrid, 1980, págs. 42-43: citas de la respuesta de Condorcet a la bienvenida a la Asamblea Constituyente de 1791 y de un escrito dirigido a los electores de l'Aisne.
- 11) Torres del Moral, A.: *Introducción al "Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano"*, op. cit., pág. 45.

medios de articular una democracia representativa en la que hubiera a la vez paz e igualdad” (12). Esta es la primera vez en la historia del pensamiento político -según afirma Torres del Moral- que se emplea tal término. A partir de este momento, va a subsistir, aunque sufriendo distintas matizaciones, en los siguientes años.

El autor francés completa en escritos posteriores el concepto de democracia representativa. Supone la combinación de elementos del sistema representativo con elementos de la democracia directa. Efectivamente, podría decirse, según veíamos al principio de esta exposición, que la introducción de la representación política supone una limitación a la democracia. Pero el sistema representativo es necesario -dice Condorcet- para salvar la paz, y la democracia lo es para salvar la igualdad. Así se desprende del siguiente texto, entre otros, del autor que estamos comentando: “Si por democracia se entiende una constitución en la cual la asamblea general de los ciudadanos hace directamente las leyes, está claro que la democracia no conviene más que a un estado pequeño. Pero si se entiende una constitución en la que todos los ciudadanos, divididos en varias asambleas, eligen diputados encargados de representar y llevar la expresión general de la voluntad de sus comitentes a una asamblea general que represente a la nación, se ve fácilmente que esta constitución conviene a los estados grandes, (...) ya que les dará una consistencia de la que hasta ahora han carecido y una perspectiva unitaria inalcanzable de modo duradero mediante una constitución federal” (13).

La progresiva aceptación del término “democracia representativa”, acentúa cada vez más la diferenciación entre dos tipos de democracias: la inmediata o directa y la mediata o representativa.

12) Condorcet, J.M.: *Cartas de un burgués de New Haven*, XII, 121. Citado en Torres del Moral, A.: *Introducción al “Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano”*, op. cit., pág. 46, nota 119.

13) Condorcet, J.M.: *Notas sobre Voltaire*, VII, pág. 116-117. Citado en Torres del Moral, *Introducción al “Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano”*, op. cit., págs. 46-47.

Hasta entonces, todos los autores que habían defendido el sistema representativo no eran considerados -ni se consideraban ellos- demócratas, pues se entendía por democracia solamente aquel sistema donde se respetase el autogobierno directo del pueblo.

“Dada la imposibilidad práctica de la democracia directa -decía Kelsen- en los grandes Estados de cultura y economía avanzados, el esfuerzo para poner la voluntad popular en relación más constante y más estrecha posible con los indispensables representantes del pueblo, y la tendencia a abreviar, en lo posible, la representación indirecta, lejos de conducir a una reducción o eliminación del parlamentarismo, determinan una sorprendente hipertrofia del mismo” (14). Las dificultades que surgieron para la puesta en práctica de la democracia directa, sobre todo en lo que se refiere a las organizaciones políticas que abarcan territorios de gran extensión, hacen que se vaya abandonando esta idea como posible forma de gobierno. Rousseau, en un último intento de solucionar estos problemas, propone la adopción del mandato imperativo -que inicialmente rechazó-, pero tampoco resulta, en la práctica, una solución adecuada. Y la inutilidad de las instrucciones estrictas ya se había puesto de relieve en los siglos anteriores. No fue posible aplicar el patrón de la democracia directa, y se opta por otras posibilidades.

Hemos de tener en cuenta, no obstante, que en la balanza democrática deben pesarse siempre dos factores: por un lado, la participación popular, y, por otro, la gobernabilidad de los países. Debe haber un equilibrio razonable entre ambos conceptos (15).

14) Kelsen, H.: *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1934, pág. 62.

15) Held, D.: *Modelos de democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1991, págs. 306 y ss. La complicación es mayor si tenemos en cuenta la necesidad de aplicar el principio de la mayoría, que no garantiza, según Rousseau, que la decisión tomada sea la de la persona colectiva. Cfr. Chueca Rodríguez, R.L.: *La regla y el principio de la mayoría*, op. cit., págs. 109 y ss.

Este equilibrio entre participación y representación es la meta constante de todos los sistemas políticos democráticos: ¿hasta dónde puede llegar la participación directa del pueblo; desde dónde es necesario el mecanismo de la representación?

En cualquier caso, y ante las dificultades materiales para poner en práctica la democracia directa, este concepto tiene un cierto componente utópico, y hoy en día, al hablar de democracia, nos referimos siempre a la representativa. Siguiendo esta idea, y vinculando la representación a una de sus manifestaciones prácticas, el parlamentarismo, decía Kelsen: "ciertamente, democracia y parlamentarismo no son idénticos. Puede pensarse en una democracia sin parlamento: la llamada democracia directa. Pero para el Estado moderno, la democracia directa, esto es, la formación de la voluntad estatal en la asamblea popular, es prácticamente imposible. No se puede dudar seriamente de que el parlamentarismo es la única forma real posible bajo la que puede realizarse la idea de democracia en la realidad social de nuestros días. Por ello, la decisión que se adopte sobre el parlamentarismo equivale a una decisión sobre la democracia" (16). Aunque el concepto kelseniano de representación-ficción posee connotaciones demasiado negativas, hay algunos aspectos en los que su diagnóstico es certero, y uno de ellos es el que acabamos de recoger.

Existen tres elementos que influyen decisivamente en la evolución del concepto de representación en el siglo XIX. Por un lado, la universalización del sufragio. Por otro, la diferenciación cada vez más acusada entre el concepto jurídico y el político de representación. Por último, la aparición de los partidos. Vamos a estudiar a continuación estos tres elementos.

3. Representación y sufragio.

El sistema representativo que se implantó en Francia tras la Revolución tenía múltiples defectos, y, desde luego, no favorecía la

16) Kelsen, H.: *Escritos sobre la democracia y socialismo*, Debate, Madrid, 1988, pág. 86.

participación popular. La burguesía no fue quien trajo el cambio político a la democracia: es ésta una idea errónea, como ya ha sido puesto de relieve por algunos autores (17).

La Revolución se hizo contra el absolutismo, pero desde el punto de vista político, no era sólo contra el poder del rey. Se trataba también de contrarrestar el poder que hasta entonces habían tenido nobleza y clero. Y en ello colaboró, fundamentalmente, la burguesía. Estos cabecillas de la Revolución son los que introducen las modificaciones constitucionales, pero muchas de ellas eran "interesadas", y no perseguían, de hecho, la participación del pueblo en su totalidad, sino de una manera controlada que les permitiese -especialmente a esa clase burguesa- acceder a las nuevas Asambleas Generales y superar el poder político que hasta entonces habían detentado la nobleza y el clero. Es la idea de la soberanía nacional que surge entonces la que permite justificar estas actitudes.

Una vez más comprobamos que los defensores del mandato representativo en la práctica no eran, ni mucho menos, demócratas. Se trataba de construir una teoría política que dejase las manos libres a los representantes, que les librase de responsabilidad ante los ciudadanos, con el único telón de fondo de las siguientes elecciones, en las cuales podrían o no renovar su condición de representantes. Y aquí llegamos a un elemento crucial: las elecciones. En este punto radica la legitimidad del sistema, y la conclusión lógica de un demócrata sería: ampliemos el sufragio al mayor número de personas posible. Sin embargo, no se hizo así:

Esos mismos propulsores del mandato representativo defendían, en muchos de los casos, el sufragio censitario. Condorcet era una de las contadas excepciones, y no es una casualidad que fuese él precisamente el que hablase de democracia representativa: tuvo el mérito de saber compensar los elementos de ambas teorías.

17) Torres del Moral, A.: "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", op. cit., pág. 154.

Pues bien, este sufragio censitario, evidentemente, dejaba el poder en manos de los propietarios y de las personas económicamente influyentes. Entre ellos ya estaban los burgueses liberales (18).

Nos encontramos, así, con algunas contradicciones notables. Mientras que, por un lado, los revolucionarios afirman que todos los ciudadanos son iguales, y en un principio todos podrían concurrir a las elecciones, luego se diferencia, según un sistema de censo, entre ciudadanos activos y pasivos (19); estos últimos no son electores. Es difícil de compaginar esta clasificación con la idea de que el derecho a la representación reside en todos y cada uno de los ciudadanos, y que, por lo mismo, todos pueden ser electores y elegibles.

Los teóricos de la Revolución justifican esta diferenciación entre dos clases de ciudadanos basándola en el concepto de unidad orgánica de la nación. Si a esto se añade el principio de indivisibilidad de la soberanía nacional, resulta que la representación reside, no ya individual y separadamente en cada uno de los ciudadanos que componen la nación, sino indivisiblemente en su colectividad total (20).

El hecho de que la nación, tomada en su totalidad, tenga una representación, implica la representación de los ciudadanos, en cuanto éstos forman parte del cuerpo nacional. Así se explica que aun los ciudadanos no electores puedan considerarse representados en el Parlamento. El cuerpo legislativo es el representante de todos, pero no el elegido de todos. No se admite que todo ciudadano tenga derecho individualmente a ser elector, a pesar de que del concepto individualista de la nación parecía desprenderse la consecuencia lógica del

18) Torres del Moral, A.: "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", op. cit., pág. 153.

✓ 19) Carré de Malberg, R.: *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, págs. 1120 y 1121.

20) Lucas Verdú, P.: *Curso de Derecho Político*, 3ª edición, vol. II, 1981, pág. 118. Chueca pone de relieve también la importancia que tiene en este proceso la ritualización de la nación como símbolo de la unidad política, cfr. Chueca Rodríguez, R.: "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", op. cit., pág. 179.

sistema de sufragio igual para todos. El sufragio, pues, es considerado como una función que la nación encarga a algunos de los ciudadanos.

Surge entonces el conocido problema de si hemos de considerar el sufragio como derecho o como función. Según la doctrina del Contrato Social, el sufragio es un derecho de cada uno de los miembros del pueblo. Con el nuevo concepto de soberanía nacional, al ser la nación la titular única de la representación, es ella quien confiere el título de elector a los ciudadanos que puedan serlo: el sufragio se convierte, entonces, en una función. La condición de elector es una función pública, a la que nadie tiene derecho, y que concede la sociedad según lo prescribe su interés (21).

Stuar Mill critica el sufragio censitario, hablando de "falsa democracia", y postula el sufragio universal, porque "la idea pura de la democracia, según su definición, es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado" (22). Por otro lado, es evidente que este modelo de sufragio, en combinación con la falta de control de los representantes, provocaba un fácil dominio de la situación por parte de la minoría burguesa dirigente, y motiva también las críticas de los autores de el Federalista, que, como señala Portero, "no enfatizan tanto la dimensión personal de representación como la importancia de un sistema electoral que garantice a los electores que sus intereses no serán traicionados por el parlamento, que es el verdadero significado de la representación" (23).

Las revoluciones de 1830 y 1848 hacen patentes las desigualdades que el concepto burgués de representación había introducido.

21) De Vega, P.: "Significado constitucional de la Representación Política", Revista de Estudios Políticos, 44, 1985, pág. 35, nota 23.

22) Stuart Mill, J.: *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1965, pág. 228.

23) Portero Molina, J.A.: "Sobre la representación política", op. cit., pág. 94.-

La crítica marxista no se hizo esperar, subrayando de manera especial la necesidad del control por parte de los electores: Marx diseña un modelo en el que, a partir de las comunas rurales, se enviarían delegados a la Asamblea Nacional de París, en la cual "todos los delegados serían revocables en todo momento y se hallarían obligados por el mandato imperativo de sus electores" (24).

Los procesos revolucionarios no consiguen el objetivo de la vuelta al mandato imperativo, pero provocan que, a partir de ese momento, se produzcan reformas de las leyes electorales en Francia y el Reino Unido, ampliando el número de electores (si bien el proceso se había iniciado en Inglaterra en 1832). "La articulación jurídico política de la relación de representación, en sentido democrático, avanzará con la progresiva ampliación del sufragio, de la proporcionalidad, de la periodicidad en las elecciones, y del creciente control de la opinión pública en el ejercicio del control de la actividad política" (25).

A finales del siglo XIX el sufragio universal empezaba a abrirse camino, aunque de hecho, en algunos países europeos -en concreto, España-, las mujeres no pudieron votar hasta bien entrado el siglo XX. Hoy en día es implantable otra idea que la de la universalización del sufragio (26), aunque algunos ponen en duda si la calidad de la representación seguirá siendo la misma, postulando la necesidad de que la escala representativa -la ratio representante/elector- no se dilate excesivamente, para no diluir la dimensión personal de la relación de representación (27).

24) Marx, K.: *"La lucha de clases en Francia"*, Obras completas, AKAL, pág. 544.

25) Portero Molina, J.A.: "Sobre la representación política", op. cit., pág. 100.

26) No obstante, los problemas no se acaban ahí, y por supuesto que no es éste el único elemento que aporta legitimidad al sistema. Las dificultades que supone la aplicación de la regla de la mayoría en una democracia son puestas de relieve por Chueca Rodríguez, R.L., en *La regla y el principio de la mayoría*, op. cit., págs. 161-163.

27) Garrorena Morales, A.: *Representación política y Constitución democrática*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991, pág. 59.

4. El concepto de representación política

Ya hemos comentado en varias ocasiones la dificultad de determinar el concepto de representación, incluso dentro del lenguaje político, pues se utiliza de forma muy confusa. Pero sí estamos en condiciones de afirmar que la representación política actual no tiene nada que ver con la representación en sentido jurídico-privado (28). Este concepto jurídico solo sirvió para los primeros momentos de la historia de la representación. Ahora ya casi ninguno de sus rasgos se conserva dentro de lo que entendemos por representación política.

De hecho Jellinek llega a afirmar tajantemente que muchos autores olvidan el aspecto más importante de todo el sistema representativo: "que éste cae fuera del círculo del Derecho, y que el formalismo jurídico está incapacitado para comprenderlo y abarcarlo en su totalidad. Por consiguiente, las grandes transformaciones llevadas a cabo en los Estados modernos, mediante las modificaciones del derecho electoral, no son comprensibles desde el punto de vista jurídico; no se trata mediante ellas meramente de una participación en el acto electoral, sino de alcanzar influjo en la vida del Estado, gracias a los elegidos" (29).

En España encontramos algunos autores que no asumen esta concepción jurídico-pública de la representación, y no entienden otro tipo de institución representativa que la basada en los esquemas del Derecho privado. Esto les lleva a defender un modelo de representación de intereses o corporativa, vinculada plenamente a una visión iusprivatista de la representación. También se considera, desde este punto de vista, que la representación es, en cualquier caso, frente a terceros, pero no se gobierna en virtud de una representación: así,

28) Así lo defienden, entre otros, Torres del Moral y Portero Molina en op. cit.

29) Jellinek, G.: *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1954, pág. 440. No obstante, Jellinek no se resiste a explicar la representación desde un punto de vista jurídico, y fruto de ello es la elaboración de la teoría del órgano: una explicación en términos jurídicos de la representación política.

por ejemplo, d'Ors afirma que "la representación ficticia del "pars pro toto" llega a veces a convertir falsamente la representación del gobernante en una fundada en un mandato de gobernar (...) Incomprendible contradicción de que el mandatario mande al mandante" (30).

Otros autores intentan desvincular la idea representativa de la de elección democrática o del cumplimiento de los principios democráticos. Es decir, que el Rey representaría a los ciudadanos, por ejemplo, de una forma tan legítima como un Presidente elegido por sufragio universal. El hecho de la elección democrática no significa demasiado, y es mucho más importante que exista una "relación habitual de voluntades entre gobernantes y gobernados" para poder llamar democracia al sistema: no sólo se trata de elegir representantes. Así, Zafra afirma que "no hay que dar por bueno que hay democracia representativa en el comportamiento de los gobernantes por el sólo hecho de que éstos hayan sido votados por los ciudadanos" (31):

A nuestro parecer, sin embargo, es claro que una democracia no es sólo el momento de elección, pero también que en esa elección el pueblo tiene la oportunidad de manifestar su opinión sobre las personas que desea que le representen, y que existen algunos mecanismos de control de la labor de esas personas, a través de los cuales el pueblo puede manifestar también sus decisiones, sin necesidad de esperar a las siguientes elecciones. Como estudiaremos más adelante, de lo que se trata es de que, tanto el sistema de elección, como los mecanismos de control, sean los más adecuados para que la opinión de los ciudadanos pueda ser respetada. Y, desde luego, es esa opinión la que da legitimidad a la actuación de los representantes.

También hemos tenido en nuestro país algunos defensores de un concepto representativo cercano al de la teoría del órgano alema-

30) D'Ors, A.: "El problema de la representación política", en *Ensayos sobre Teoría política*, EUNSA, Pamplona, 1979, págs. 223 y ss.

31) Zafra Valverde, J.: *Teoría Fundamental del Estado*, Pamplona, 1988, págs. 633 y 638.

na. Así, Conde, después de afirmar que “uno de los grandes yerros de la doctrina tradicional de la representación política ha sido volcar sobre ésta los esquemas formales de relaciones jurídicas típicamente privadas” (32), concluye que la representación política consiste en dar presencia a algo que constituye una realidad, pero que por sí mismo carece de presencia. Esa realidad verdadera, aunque sin presencia, es el “pueblo”. La representación es, por un lado, un medio técnico para asegurar la formación de la voluntad general, y por otro, es el principio de actualización de la realidad política. El pueblo sólo es realidad política en potencia, esto es, en posibilidad (33).

Desde nuestro punto de vista, lo que queda claro con estas opiniones es que no se pueden aplicar los esquemas del Derecho privado a la actual representación política, porque entonces, desde luego, la idea de representación es inservible para justificar el hecho del gobierno (34). Lo que ocurre -insistimos- es que el fundamento de nuestra concepción representativa es otro, pues ha ido evolucionando con el paso de los años y el suceder de los acontecimientos históricos.

La representación surgida de las urnas tiene también una dimensión jurídica, aunque no lo sea desde el punto de vista iusprivatista. El concepto de representación es mucho más amplio que el puramente jurídico-privado, como se deduce, por ejemplo, de lo sostenido por Jellinek (“cae fuera del círculo del Derecho”), o del concepto de representación como integración del que habla Torres del Moral. Lucas Verdú señala también las dificultades para describir un modelo representativo válido. Sostiene este autor que la representación “ha servido como instrumento institucional para expresar el dominio de las fuer-

32) Conde, F.J.: *Representación política y régimen español*, Subsecretaría de Educación Popular, Madrid, 1945, pág. 8.

33) Conde, F.J.: *Representación política y régimen español*, op. cit., págs. 52 y 55.

34) D'Ors, A.: “El problema de la representación política”, en *Ensayos sobre Teoría Política* op. cit., pág. 240.

zas políticas dominantes: nobleza, clero, estado llano durante la Edad Media; alta, media y baja burguesía conforme se extiende el sufragio tras la Revolución Francesa, hasta que se introduce el concepto demoliberal de la representación nacional que, luego, monopolizarán los partidos políticos, tanto en el plano electoral como en el parlamentario” (35).

La relación política representativa es muy compleja; la misma decisión de elegir uno u otro representante, es decir, la decisión de voto, sigue un proceso muy complicado, y con múltiples influencias. Así lo señala Pitkin, concluyendo que la representación política es “ante todo un concierto público e institucionalizado, que involucra a muchas personas y grupos, y que opera de acuerdo con los complejos modos en que lo hacen los conciertos sociales a gran escala” (36)

Realmente es una definición que comprende múltiples elementos, y, como decíamos al inicio de estas líneas, en cada momento se ha de atender al contexto histórico para llegar a una conclusión rigurosa (37). Esta complejidad de la idea de representación viene dada por la gran variedad de circunstancias que la rodean. Confluyen en ella aspectos ideológicos y otros conceptos colaterales: los de identi-

35) Lucas Verdú, P.: *Curso de Derecho Político*, 3ª edición, vol. II, 1981, pág. 177.

36) Pitkin, H.F.: *El concepto de representación*, op. cit., pág. 247. Al hablar de la difícil conceptualización de la representación y sus múltiples derivaciones, afirma Pitkin, distinguiéndola de otros tipos de representación jurídica: “En primer lugar, el representante político tiene un electorado y unos electores, no un principal (...) y, si bien puede ser difícil determinar los intereses o los deseos de un solo individuo, es infinitamente más difícil determinar los de un distrito electoral de miles de individuos (...). En segundo lugar, es un político profesional en un marco de referencia de instituciones políticas, un miembro de un partido político que quiere conseguir ser reelegido (...) Debe ser sensible a su partido político y ante diversos grupos de intereses públicos y privados. (...) En tercer lugar, también tendrá opiniones y perspectivas, al menos sobre algunos temas...”, cfr. Pitkin, H.F.: *El concepto de representación*, op. cit. pag. 244.

37) Pitkin, H-F.: *El concepto de representación*, op. cit. cap. 10, págs. 233-267.

dad, copertenencia, participación y solidaridad, así como también la tensión entre institutos representativos y plebiscitarios (38).

Todos estos conceptos son compatibles, y nos servirán para acercarnos a la realidad representativa actual. Así, por ejemplo, los conceptos de identidad y representación no se excluyen entre sí: son puntos de orientación contrapuestos para la confirmación concreta de la unidad política. Uno u otro predominan en cada Estado, pero ambos se encuentran en la existencia política de un pueblo (39). Ya Carl Schmitt los relacionaba, al aludir a la identidad como el hecho de que el pueblo opere políticamente en su realidad inmediata por sí mismo; lo cual debe complementarse con la representación, pues la unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en la identidad real, y por ello tiene que estar representada personalmente por los hombres (40).

La representación puede ser considerada, en virtud de todos estos elementos colaterales que la rodean, como un fenómeno sociológico que es asumido por el Derecho Político. Desde este punto de vista, algunos autores hablan de una sustitución de personas que es aceptada por el pueblo, o incluso de suplantación de la voluntad política de los individuos (41).

-
- 38) Lucas Verdú, P.: *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974 pág. 177. Esteban, J. de: "Los requisitos sociopolíticos de la representación. Intento de construcción conceptual de la representación política", en *Revista Española de la Opinión Pública*, julio 1967, págs. 79-106.
- 39) Schmitt, C. (trad. de Ayala, F. de), *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, págs. 237 y ss.
- 40) Schmitt, C.: *Teoría de la Constitución*, op. cit., pág. 248.
- 41) "La *escisión* de la subjetividad necesaria para construir una voluntad colectiva, como método para salvar el puente entre lo individual *qua* individual y *qua* integrante de una voluntad colectiva, es un componente fundamental del proceso representativo y, por lo mismo, imprescindible para la puesta en marcha del proceso mayoritario". Cfr. Chueca Rodríguez, R.L.: *La regla y el principio de la mayoría*, op. cit. págs. 168-169. Quizá sea excesivamente radical el término "suplantación", pues connota una cierta intencionalidad de desplazar ilegítimamente a otra persona de un puesto o una responsabilidad que le corresponde. Podría hablarse más bien de "suplencia": el representante suple al representado.

Sánchez Agesta define la representación como la participación del pueblo en los órganos deliberativos o decisorios, que se actúa mediante una “sustitución pública entre dos existencias por razón de un vínculo que determina un desplazamiento de la imputación de las acciones del representante en la persona del representado”. Dicha sustitución es no sólo pública, sino también actual y sensible (no simbólica) (42). Como se ve, no se intenta fundamentar el instituto desde el punto de vista jurídico privado, sino que el fundamento es el acuerdo social o el consenso a que se llega sobre la necesidad de establecer un mecanismo representativo, lo que da lugar a que la institución tenga naturaleza jurídico-pública.

Hay otras ideas sobre el mismo concepto, haciendo hincapié en alguno de los diversos aspectos que abarca: así, unos hablan de la representación de intereses, como el propio Burke, para quien se trata de representar un interés, y además, ese interés posee una realidad objetiva, impersonal, desvinculada, y, por tanto, no puede existir ningún tipo de mandato (43). Otros sí personalizan esos intereses en unas gentes que pretenden lograr unos objetivos, a través de la elección de sus representantes: surgen estas tesis en el seno del liberalismo (44). Estos últimos siempre hablan de intereses en plural, mientras Burke lo hacía refiriéndose más a este o aquel interés concreto.

Podemos concluir afirmando que, aunque la representación política actual mantiene algunos lazos con el instituto representativo propio del derecho privado -aunque sólo sea el lazo genético-, no se entendería si no se tuviesen en cuenta infinidad de datos y circunstancias extrajurídicas, producto de la evolución que ha ido sufriendo el concepto, especialmente en los últimos siglos. Y, desde luego, cuando nosotros utilizamos el término “representación”, lo estamos haciendo

42) Sánchez Agesta, L.: *Lecciones de Derecho Político*, Quinta edición, Prieto, granada, 1954, pags. 409-411. Pitkin, H.F: El concepto de representación, op. cit pags. 123 y ss.

43) Pitkin, H.F: *El concepto de representación*, op. cit. pág. 185.

44) Pitkin, H.F: *El concepto de representación*, op. cit. págs. 211 y ss.

en un sentido socio-político. Se ha llegado a hablar, en este sentido, de la representación como reflejo de la opinión pública, o como integración (45).

“Ninguna de las analogías del actuar por otros a nivel individual parece satisfactoria para explicar la relación que existe entre un representante político y sus electores” (46). Es una representación cuya legitimidad democrática está basada en la elección, sin perjuicio de otras formas de representación que responden a otros criterios. Un gobierno será representativo no demostrando el control que ejerce sobre sus súbditos, sino al revés, cuando sus súbditos tienen el control sobre lo que él hace (47).

5. Los partidos, instrumentos de representación.

A medida que el sufragio se va ampliando hasta llegar a la realidad del sufragio universal, resulta más difícil conseguir una representación global de los intereses de los ciudadanos y lograr, además, que se dé esa labor unificadora que debe cumplir el Estado con respecto a la sociedad. Ya no es posible que cada grupo social elija un representante, pues se llega a la elección masiva. Cada persona elige a los candidatos en función de los compromisos que éste adquiere, y estos compromisos se revelan a través de la adscripción a un programa y un partido político. De alguna manera, se produce una sustitución de los diputados independientes por los diputados de partido (48).



- 45) Torres del Moral, A.: "Representación y sistemas electorales", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 64-74. Garrarena Morales, A.: "Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 27 y ss.
- 46) Pitkin, H.F.: *El concepto de representación*, op. cit., pág. 244.
- 47) Pitkin, H.F.: *El concepto de representación*, op. cit. pág. 257.
- 48) Carreras F. y Vallés, J.: *Las elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977, págs. 22 y 23.

La aparición de los partidos, sindicatos y asociaciones, provoca algunos retoques en las formulaciones iniciales de la teoría de la representación. Según Duverger, se produce el paso de una concepción individualista de la representación a otra comunitaria (49).

Durante mucho tiempo, esta aparición de los partidos no se reflejó en las legislaciones de los distintos países. Solamente, tras la Segunda Guerra Mundial, se empieza a introducir el nuevo elemento operativo de los partidos políticos en las Constituciones de los países occidentales. De todas maneras, a pesar de que los partidos comienzan a cubrir un importante cometido dentro de la vida democrática, que podría llevar a pensar en una modificación de la teoría del mandato representativo, lo cierto es que la prohibición del mandato imperativo sigue consagrada constitucionalmente, al figurar en el artículo de algunas Constituciones.

Sin embargo, una cosa es la letra de la Norma Fundamental y otra la realidad: los partidos políticos han ido cobrando, día a día, mayor protagonismo, y controlan cada vez más aspectos de la vida democrática de los países occidentales. La propia disciplina de los partidos y su funcionamiento está introduciendo matices muy importantes a la filosofía del mandato representativo, lo cual ha motivado que se haya hablado de pseudo-mandato imperativo o mandato de partido, surgiendo dos tipos de relaciones: partido-elector y partido-diputado (50).

-
- 49) Duverger, M.: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1970, págs. 139-140. Cfr. también: De Vega, P., "Significado constitucional de la Representación Política", op. cit. pág. 28. Torres del Moral, A.: "Los grupos parlamentarios", en *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 9, primavera 1981, pág. 52. Más recientemente, sobre el problema de la compatibilidad entre la posición del parlamentario como representante individual y como miembro de un partido político, vid. la monografía de Caamaño Domínguez, F.: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- 50) Chueca Rodríguez, R.: "La representación como posibilidad en el Estado de Partidos", en *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 27-28, -1988, págs. 23-44. Garrorena Morales, A.: "Apuntes para una revisión crítica crítica de la teoría de la representación", op. cit., págs. 46-49. Ver también Bobbio, N.: *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985. Algunos incluso hablan de que el "gobierno de los partidos" podría desnaturalizar la legitimación: Sánchez Agesta, L.: *Principios de Teoría Política*, op. cit., pág. 276.

Leibholz puso de relieve el impacto de los partidos políticos sobre los procesos electorales y parlamentarios, y, por tanto, sobre la institución representativa (51). Hablaba el autor alemán de la sustitución de la democracia representativa por una democracia plebiscitaria, que vendría a ser “una nueva edición de la democracia directa en la que la voluntad general, expresada en las elecciones, se identifica con la voluntad de la mayoría de los partidos” (52).

La aparición de los partidos supone la entrada en escena de unas instituciones que actúan de intermediarias entre los representantes y los representados, entre los ciudadanos y el Gobierno o Parlamento. El problema es determinar qué papel deben jugar. En principio, deberían ser los catalizadores de las preocupaciones ciudadanas, el cauce a través del cual el pueblo tenga la oportunidad de hacerse oír -junto con otras posibilidades: sindicatos, grupos de presión, asociaciones profesionales, etc. - e, incluso, de controlar la labor de gobierno.

Es decir, los partidos políticos han de ser instrumentos y no obstáculos. En una democracia el protagonismo principal debe corresponder a la sociedad, y no es bueno que ese protagonismo se traslade hacia los partidos, como tampoco es aceptable que se produzca una estatalización de la sociedad.

Simultáneamente comienzan a producirse algunos problemas que tienen mucha relación con este proceso de acrecentamiento de la importancia de los partidos políticos, reconociendo su posición de “intermediario crucial” en el proceso representativo (53). Así, por ejemplo, las cuestiones que se refieren a la disciplina de voto, el funciona-

51) Leibholz, G.: *Das Wesen der Repräsentation*, Berlín, “Democracia y Derecho electoral” en *Conceptos fundamentales de la política y de Teoría de la Constitución*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, págs. 53-97.

52) Portero Molina, J.A.: “Sobre la representación política”, op. cit., pág. 102.

53) Chueca Rodríguez, R.L.: *La regla y el principio de la mayoría*, op. cit. pág. 171.

miento de los grupos parlamentarios, la titularidad de los escaños, las dimisiones en blanco o el abandono del partido por parte de un diputado (54).

Como ya hemos señalado, algunos autores han afirmado que, de hecho, el papel de los partidos en el sistema democrático está llegando a convertirse en un nuevo pseudo-mandato imperativo (55). Y por eso se revela también como fundamental el cumplimiento real de la expresa prohibición del mandato imperativo que se incluye en muchas Constituciones de nuestro siglo: ésta sería la garantía de la independencia del diputado y el freno al monopolio de la formación de la voluntad del Estado por el partido (56).

La democracia política no es sólo el gobierno de la mayoría, sino algo más: es el control del Estado por la sociedad, de los gobernantes por los gobernados; control que se realiza, fundamentalmente, a través del sufragio y las instituciones representativas. Se desemboca en una situación antidemocrática cuando la sociedad se estataliza, y no es otra cosa que el Estado mismo.

No obstante, en una democracia de masas -tal como se concibe actualmente-, la participación política sólo es posible merced al concurso de los partidos. La clase política ha llegado a corporativizarse -en sentido diferente, claro está, a la representación corporativa-, y propugnar ahora un sistema democrático sin partidos sería tan peligroso como defender, por ejemplo, el recurso habitual a la democracia directa. Pero, por otro lado, cuando en esta democracia se da solamente la concurrencia entre partidos, los grandes conceptos de la Teoría clásica del Estado quiebran.

54) Torres del Moral, A.: "Los grupos parlamentarios", op. cit. págs. 57 y 58.

55) Torres del Moral, A.: "Crisis del mandato representativo en el Estado de Partidos", op. cit., págs. 13-16.

56) Portero Molina, J.A.: "Sobre la representación política", op. cit., pág. 102, cita 37, en la que se refiere a diversas obras de Leibholz.

Ha llegado a ser tal la importancia de los partidos que, por ejemplo, podríamos hablar no ya de división de poderes entre Legislativo y Ejecutivo -pues lo normal es que ambos pertenezcan al mismo partido mayoritario-, sino más bien entre el partido del gobierno y los partidos de oposición.

Sería deseable, en esta línea, que hubiera un mayor control de la democracia interna de los partidos (57), pues ese campo es fundamental para la existencia o no de una verdadera participación democrática, y donde se debaten las posturas que el partido debe tomar. El reconocimiento normativo hacia los partidos, dice Chueca, "supone un cada vez más inevitable control jurídico de las prácticas políticas internas de las organizaciones, atendiendo precisamente a la importancia y delicadeza de las funciones que el propio ordenamiento jurídico ha terminado atribuyéndoles" (58).

Si no se toman estas medidas, los partidos se estarán erigiendo en cuerpos intermedios entre la sociedad y el Estado, como un nuevo estamento privilegiado, que se atribuye muchas decisiones que, siguiendo estrictamente los principios democráticos, debería tomar el pueblo. Dentro de esos partidos se estaría produciendo un control de la actuación externa de la organización por parte de una minoría dirigente, que es, en última instancia, quien tiene las riendas en su mano.

Al contrario de lo que, según decimos, sería deseable, existe la sensación de que se pretende por parte de la clase política situar a los partidos "por encima del bien y del mal", manteniéndoles fuera de cualquier posible control jurídico (59). Esto transparencia a la labor de los partidos, y desde luego no es beneficioso para la democracia.

57) García Roca, F.J.; Lucas Murillo, P.: "Democracia interna y control de los partidos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, 42, XI-XII. 1984, págs. 239-268. Blanco Valdés, Roberto L.: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 99 y ss.

58) Chueca Rodríguez, R.: *La regla y el principio de la mayoría*, op. cit. pág. 171.

59) Chueca Rodríguez, R.: "La representación como posibilidad en el Estado de Partidos", op. cit., pág. 28.

Puede llegar incluso un momento en el que el partido se aisle de la sociedad, confirmando el riesgo al que aludía Carl Schmitt de transformar el pluralismo democrático en una pluralidad de partidos que adoptan comportamientos totalitarios.

Algunos autores toman como base estas desviaciones para criticar la doctrina del mandato representativo, al señalar que los partidos "pretenden, frecuentemente, vincular no sólo la voluntad, sino también la opinión de los que a tales partidos pertenecen, y esto constituye una brutal expropiación de algo tan eminentemente personal e indelegable como la propia opinión" (60). Nosotros pensamos que lo importante es que en la formación de la opinión se garantice el debate interno y la democracia dentro de la organización. En caso de que no sea así es cuando el partido está actuando incorrectamente, y se desvirtúa la representación.

En esta línea, ampliando una idea a la que hacíamos mención anteriormente, hay que estudiar la situación que se da desde el punto de vista de cada diputado individual con respecto a la férrea disciplina de partido o de grupo parlamentario (61). No parece que sea ésta una práctica saludable, porque entonces estaríamos convirtiendo a los parlamentarios en meras "máquinas de votar", y quizá no haría falta todo un Parlamento, sino simplemente una Junta de Portavoces donde cada uno tuviera voto ponderado en razón del apoyo electoral obtenido por su partido.

Lo que se ha de buscar es un equilibrio entre la libertad individual de cada parlamentario y la estabilidad de la actuación política de su partido. En algunos casos puede ser conveniente la disciplina de voto, pero no nos parece que lo sea siempre, para no incurrir en un verdadero mandato imperativo de los partidos hacia sus diputados.

60) D'Ors, Alvaro.: "Teoría de la representación", en *Escritos varios sobre el derecho en crisis*, CSIC, Madrid- Roma, 1973.

61) Torres del Moral. A.: "Los grupos parlamentarios", op. cit. págs. 52-58.

De la misma manera, se deben fomentar los mecanismos que faciliten la intervención personal de los parlamentarios en los debates: es decir, que no siempre intervengan las mismas personas representando a los partidos. La monopolización del protagonismo político por parte de una minoría dirigente restará pluralismo y representatividad a los debates parlamentarios.

Todo esto conecta con otra cuestión fundamental: si el sistema electoral establece la existencia de listas abiertas o de listas bloqueadas. Porque, en este último caso, se estaría dando pie a todo tipo de actuaciones similares a las que hemos expuesto: es decir, que habrá cada vez menos protagonismos del diputado y más de los partidos.

Kelsen habla de "actos de adhesión" a los partidos cuando se trata de sistemas electorales de listas (62). Si tal cosa, además, se complementa con una poco clara elaboración interna de las listas electorales, en cada partido, estaremos restando muchos puntos a la calificación de un sistema como democrático.

Estaríamos ante un posible germen de una nueva clase privilegiada, que probablemente no sería la más capacitada en muchos casos para desarrollar las labores propias del Gobierno de una nación. Salvando las distancias, nos viene a la memoria lo que decía Sieyès, cuando hablaba sobre el Tercer Estado: "Sin la clase privilegiada las plazas superiores estarían infinitamente mejor desempeñadas" (63). Quizá no siempre sea así, pero desde luego el hecho de que una persona forme parte de la clase dirigente de un partido no es garantía de que su capacidad sea suficiente gobernar con acierto.

Algunos elementos del sistema electoral pueden influir, pues, en lo que luego será la actuación pública de los partidos políticos. Es decir, que el sistema electoral puede estar al servicio de una idea de

62) Kelsen, H.: *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., pág. 48 a 73.

63) Sieyès, E.J.: *Qué es el Estado Llano*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, pág. 67.

control de la labor de los partidos, o, por el contrario, puede resultar un elemento incentivador de que su protagonismo sea cada vez mayor. Y, claramente, el hecho de que haya listas bloqueadas incrementa la importancia partidista: el elector se inclina más por una opción ideológica respaldada por un partido político, sin fijarse demasiado en el representante que este partido presente en su circunscripción.

6. El derecho de participación política y los partidos: situación en España.

Como pone de relieve Chueca (64), nos encontramos en la actualidad con que, dentro de la concepción del Estado de Partidos, la teoría clásica de la representación política tiene bastantes lagunas. Según hemos comentado, ha tenido lugar una evolución del concepto de Estado y de distintos conceptos relacionados con la democracia y las formas de gobierno, que son los que obligan a revisar la construcción teórica del concepto de representación: Chueca habla de una "novación" del concepto, respetando sus elementos esenciales. También Garrarena afirma que hemos pasado del concepto de "representación ante el poder" al de "representación-poder", con lo cual, el término representación ha empezado a cubrir como significante una realidad sustancialmente distinta a la que cubría (65).

Efectivamente, podemos hablar de una crisis en la teoría del mandato representativo, como señala Torres del Moral (66). Pero también hemos de señalar que, a pesar de ello, es el sistema político

64) Chueca Rodríguez, R.: "La representación como posibilidad en el Estado de Partidos", op. cit., pág. 34 y 35.

65) Garrarena Morales, A.: *Representación Política y Constitución democrática*, op. cit. pág. 50.

66) Torres del Moral, A.: "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", op. cit., págs. 7-30. Garrarena Morales, A.: "Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación", op. cit. págs. 53 y ss. Blanco Valdés, Roberto L.: *Los partidos políticos*, op. cit., págs. 94-99.

basado en el mandato representativo, con los matices que lo convierten en democracia representativa, el que ha permitido mayor progreso en las libertades y el que ha permitido, también, una mayor influencia del pueblo sobre el poder, aunque ésta sea menor de lo recomendable.

Ocurre que hay que saber combinar nuevos elementos con los que hemos recibido de las doctrinas tradicionales, encontrando el equilibrio necesario para lograr la estabilidad suficiente que permita gobernar un país con acierto.

Es la aparición de los partidos la que mayores novedades ha introducido en la vida democrática, y ha influido en la utilización de la técnica representativa. A la vez, otro de los elementos que añade complejidad al proceso es el elevadísimo número de electores, que hace muy difícil, por no decir imposible, que un representante pueda defender a la vez los intereses de la Nación y los intereses locales y particulares. Además, en los sistemas electorales proporcionales de lista bloqueada, la relación entre electores y elegidos es prácticamente nula, pues el elector no acude a las urnas con la actitud psicológica de votar a una persona sino a un partido. Difícilmente se dará, en este caso, una relación personal entre el elector y el diputado, y por tanto, no hay una relación clara de representación personal entre los dos, sino a través del partido (67).

Comprobamos entonces que el derecho de participación política de los ciudadanos, encauzado, como ya hemos dicho, fundamental-

67) Chueca, R.: "La representación como posibilidad en el Estado de Partidos", op. cit. pág. 34. Rubio Llorente, F.: "Parlamento y representación política", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1984, págs. 148 y ss. Esto no quiere decir, y así lo pone de relieve Chueca, que hubiera existido anteriormente una relación "óptima entre elector y elegido", porque, efectivamente, "el partido es la organización dotada funcionalmente para posibilitar aquella relación" (cfr. Chueca Rodríguez, R.: "Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo", op. cit., pág. 403, notas 15 y 16). Pero sí queremos reclamar de los partidos que no provoquen una "despersonalización" de las relaciones, favoreciendo en lo posible el conocimiento y relación personal entre los representantes y los electores.

mente a través de representantes, acusa con fuerza el creciente protagonismo de los partidos.

Un claro ejemplo de esta influencia lo encontramos en la situación que estamos comentando: aunque el ciudadano no tenga la percepción de votar a personas, sino a partidos, jurídicamente sí está votando a personas, que serán los titulares de los escaños que corresponden a una circunscripción determinada. Esta idea ha sido expuesta en repetidas ocasiones por nuestro Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, se afirma que "la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado" (68); o, en otra ocasión: "(...) una cosa es que el elector no pueda realizar cambios en las candidaturas y otra, bien distinta, que los nombres que en ellas figuren sean irrelevantes para la definición que cada cual ha de hacer ante las urnas. La elección es, pues, de personas, y cualquier otra concepción pugna con la Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan, al votar, una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde las listas de partido" (69).

Llegados a este punto, nos parece importante resaltar la construcción jurídica del derecho de participación política formulada por

68) STC 10/83, de 21 de febrero, fundamento jurídico tercero.

69) SCT 167/91, de 19 de julio, fundamento jurídico cuarto. No obstante, nuestro Alto Tribunal no siempre ha sido tan contundente al distinguir entre el voto a lista y el voto a personas individuales. En algunas ocasiones aisladas introduce importantes matices a la doctrina expuesta de manera habitual por el propio Tribunal en la mayoría de sus sentencias. Así, por ejemplo, en la STC 75/85 dice que "en un sistema de lista como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados". Y, en la más reciente STC 31/93, de 26 de enero, afirma, en su fundamento jurídico tercero: "los votos de los ciudadanos en las elecciones son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, sin que sea posible determinar dentro de cada lista, qué candidato ha recibido más votos y es por tanto más representativo que sus propios compañeros de lista igualmente elegidos".



nuestro Alto Tribunal. El derecho de participación política no sólo se manifiesta en el momento del acto electoral, al depositar el voto, sino que también trae como consecuencia el derecho de los representantes a ejercer el cargo sin trabas, a permanecer en él, en igualdad de condiciones. En consecuencia, la dirección del órgano ante el que están acreditados (Cámara parlamentaria, Ayuntamientos, etc.) no puede dificultar ese ejercicio o privarle de él, aunque, por ejemplo, así lo solicitasen los órganos dirigentes del partido político en cuyas listas fue elegido. Porque, en ese caso, estaría en juego no sólo el derecho del representante a permanecer en el cargo sino el del ciudadano a ejercer su derecho de participación a través de ese representante que ha elegido. Los representantes, dice el Tribunal Constitucional, “dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar -y no de ninguna organización como el partido político-, y la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores (...) El derecho a participar corresponde a los ciudadanos, no a los partidos, y los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos” (70). Las agrupaciones políticas pueden hacerse presentes en estos procesos, pero como titulares de un derecho, “si no en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales” para hacer posible la participación política (71).

Si se priva al representante de su función, se estaría no sólo vulnerando su derecho, sino que “se vería vaciado de contenido el derecho de los representados” (72) y supondría “la violación del derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos por mediación de sus representantes” (73).

-
- 70) STC 5/83, de 4 de febrero, fundamento jurídico cuarto. Más recientemente, se reitera esta doctrina en la STC 81/94, de 14 de marzo, en su fundamento jurídico segundo.
- 71) STC 63/87, de 20 de mayo, fundamento jurídico quinto.
- 72) STC 10/83, fundamento jurídico segundo.
- 73) ATC 426/90, de 10 de diciembre, antecedente 3, que reitera la doctrina sentada en la STC 32/85, de 6 de marzo, en su fundamento jurídico tercero. Cfr. también: STC 161/88, fundamento jurídico sexto. STC 185/93, fundamento jurídico quinto.

Otras garantías del ejercicio de ese derecho son ya la citada prohibición del mandato imperativo (artículo 67.2 de nuestra Constitución), y el derecho de los representantes - no sólo individual, sino en cuanto suponen el derecho de participación política del ciudadano que le ha elegido- a ser tratado en condiciones de igualdad con los demás por parte de los órganos de la Corporación o la Cámara a la que pertenece (74). No sería admisible, por ejemplo, que determinadas Comisiones se reservasen sólo a la mayoría, sin dar paso a los representantes minoritarios (75). El Tribunal Constitucional acepta, no obstante, algunas limitaciones en el ejercicio de la función representativa, que no lesionarían el derecho fundamental del representante: "en la tarea cotidiana de dirección de las labores de una Cámara parlamentaria, por fuerza se han de adoptar resoluciones que, pese a su carácter limitativo, no por ello lesionan el derecho fundamental aquí alegado" (76).

Pero el hecho de que sea la aparición de los partidos la que hace más complejo el panorama de la representación no quiere decir que ésta sea la única causa. Y, por tanto, no significa tampoco que los

-
- 74) STC 95/91, de 21 de marzo, fundamento jurídico sexto: un Acuerdo de inadmisión de una propuesta por parte de la Mesa del Parlament de Catalunya "vulneró el derecho que ostentan los parlamentarios" del Grupo Iniciativa per Catalunya. Sobre otros problemas jurídicos derivados de la condición de parlamentario, vid. la citada monografía Caamaño Domínguez, F.: El mandato parlamentario. Cfr. también Ruiz Lapeña, R.M.: "El juramento de los parlamentarios", en Martín-Retortillo Baquer, L.: *De la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ediciones Universidad de Zaragoza, 1985, págs. 375-389.
- 75) Se reconoce la posibilidad de que los representantes, como titulares del derecho a ejercer su cargo público sin trabas y en igualdad de condiciones, puedan "accionar ante los órganos jurisdiccionales el *ius in officium* que consideren ilegalmente constreñido o ignorado por los actos del poder público, incluidos los pertenecientes al propio órgano en el que se integran los titulares del cargo" (cfr. STC 30/93, de 25 de enero, fundamento jurídico cuarto). En esta misma línea, cfr. las SSTC161/88, fundamento jurídico séptimo, 181/89, fundamento jurídico cuarto, 214/90, fundamento jurídico quinto y 15/92, fundamento jurídico tercero.
- 76) ATC 614/88, de 23 de mayo. Sobre la imposibilidad de respetar la composición proporcional exacta de las Comisiones, cfr. STC30/93, de 25 de enero, fundamento jurídico cuarto y siguientes.

partidos no sean eficaces instrumentos para la construcción de la vida democrática. Simplemente pone de relieve la necesidad de buscar los mecanismos adecuados para que exista un control sobre las instituciones partidistas que les lleve a cumplir su verdadera función al servicio de la democracia, evitando que sean obstáculos en lugar de instrumentos.

Actualmente es necesario tener en cuenta a los partidos políticos para poder hablar de representación (77), y, en términos sociales, han surgido como consecuencia de la estratificación de la sociedad, lo cual supone, por cierto, la negación a la nación del postulado liberal de que se representa a la nación entera, en su globalidad y sin distinguir estratos sociales. La cuestión es que, dentro de las funciones que han ido asumiendo, hay algunas que son más bien propias de un órgano del Estado (78), o que deberían corresponder al pueblo mismo (79), y que dan lugar a una elevada concentración de funciones en el seno de las instituciones partidistas.

Parece claro que de lo que se trata es de lograr el máximo de representatividad de los elegidos con respecto a los electores. Si, como hemos visto, en el actual modelo de representación confluyen, entre otros, factores sociológicos, es evidente que el electorado, el pueblo, debe tener confianza en el sistema de participación -no sólo en el sistema electoral, sino en los cauces de participación política que estén

-
- 77) Chueca, R.: "La representación como posibilidad en el Estado de Partidos", op. cit., pág. 37. González Encinar, J.J.: "Representación y partidos políticos", en Garrarena Morales, A. (coord.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 75 yss. Bastida Freijedo, F.J.: "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, págs. 199-227. Sobre la importancia del papel de los partidos en la democracia, cfr. Macpherson, C.B.: *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- 78) Torres del Moral, A.: "Los grupos parlamentarios", op. cit., págs. 64-66.
- 79) Sobre el protagonismo de los partidos en los procesos referendarios, cfr. Oliver Araújo, J.: "El referéndum en el sistema constitucional español", *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 29, 1989, págs. 115-182.

a su alcance- para sentirse representado por las personas a las que elige.

Aparte de las garantías mencionadas anteriormente, uno de los elementos que, a priori, puede influir en todo este proceso es el sistema electoral, aunque no sea el único, ni, en muchos casos, el más importante. No es cierto, como afirman los defensores de las fórmulas electorales mayoritarias, que un sistema proporcional no produzca representatividad. La representatividad no se mide sólo con referencia a la identificación del ciudadano con un representante -lo que se consigue más fácilmente con las fórmulas mayoritarias-, sino también con relación a la capacidad que tenga el sistema electoral de otorgar representación al mayor número posible de personas.

Para ver desarrollado eficazmente su derecho a la participación política, los electores deben también comprobar la utilidad de su voto: un sistema electoral que, por ejemplo, desperdicie un excesivo número de sufragios, no gozará de la confianza de la población, y, probablemente, provocará el abstencionismo a la hora de participar. Por tanto, los elegidos perderán representatividad, porque cuantos más sufragios se emitan, más legitimados estarán los representantes para ejercer su labor, al contar con mayor apoyo popular.

Esto último es claro que sólo puede conseguirlo un sistema que se base en fórmulas proporcionales, aunque luego se pueda criticar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, si los partidos no respetan unos criterios democráticos mínimos en su elaboración. En este sentido, sistemas como el alemán, que auna conjuntamente algunas ventajas de las fórmulas mayoritarias con otras de las proporcionales, ofrecen más garantías de cara a los electores.

Pero sí es verdad que el ciudadano debe percibir con más claridad que su derecho a la participación política es no sólo respetado, sino protegido, por los partidos políticos. Y, para ello, deben facilitar los mecanismos democráticos de selección de los candidatos y de participación de sus militantes en esa selección. Asimismo, las cúpulas de los partidos deberían ser sensibles a las peticiones sociales, sabiendo incluir en las listas no sólo a los candidatos más dóciles, sino

también a los más prestigiosos. Si no fuese así, entraríamos probablemente en una crisis de credibilidad de los partidos y de la clase política de la que costaría mucho salir. El 26 de junio de 1991, en un discurso ante el Parlamento italiano, el entonces Presidente de la República, Francesco Cossiga, se adelantaba, con su advertencia hacia los partidos -hay que salvarlos, decía, del efecto devastador de la partidocracia-, a lo que luego ocurrió realmente en su país (80). Vista la experiencia italiana, hemos de tratar nosotros de no caer en los mismos errores.

La búsqueda y puesta en práctica de aquellos elementos que favorezcan un mejor desarrollo del derecho de participación política de los ciudadanos se ha de centrar, por tanto, en campos muy diversos: controles, garantías previstas para respetar esos derechos, e influencia ejercida por el sistema electoral. No cabe duda de que, en todos los supuestos, se trata de conseguir directa o indirectamente que los partidos actúen como dinamizadores de la vida política.

Jurídicamente, lo que queda claro en cualquier caso, y así lo ha mantenido la jurisprudencia constitucional citada, es que la representación política es una relación que se sigue estableciendo entre el representado -el ciudadano- y el representante, sin que el partido político pueda distorsionar esa relación: su misión es la de servir como instrumentos fundamentales para hacer posible la participación política de los ciudadanos.

80) "Il sistema dei partiti operante in Italia ha manifestato tendenze a trasformarsi da strumento di intermediazione tra società politica e società civile, così come prevede l'articolo 49 della nostra Costituzione, in un complesso e chiuso apparato di raccolta e "difesa" del consenso, come titolo per un'articolata e spesso assai impropria gestione del potere, a ogni livello. Questa tendenza, ove si consolidasse, costituirebbe una involuzione assai preoccupante in senso sostanzialmente oligarchico, dato il metodo prevalentemente di cooptazione per la formazione della classe dirigente, che finirebbe per alterare definitivamente e profondamente lo stesso significato della rappresentanza politica e costituire la causa principale di una disaffezione dei cittadini per la vita dello Stato, che già oggi si sprime, spesso, in aversione verso uno "Stato dei partiti", inteso come Stato in cui i partiti sono non organizzazioni di consenso per la vita delle istituzioni, ma piuttosto di dominio sulla vita della società". Cossiga, F.: *il torto e il diritto. Quasi un'antologia personale*. Mondadori, milán, 1993, págs. 108 y 109.