

REPRESENTACION, ELECCION Y MANDATO: EN TORNO A DOS RECIENTES MONOGRAFIAS SOBRE EL PROCESO REPRESENTATIVO

RICARDO L. CHUECA RODRIGUEZ

I

Representar es hacer presente lo que no lo está. He aquí una definición precisa, que nada aclara, y que describe una turbiedad conceptual cuya puesta en práctica resulta imprescindible en el actual estadio de desarrollo de las técnicas de organización social. Se trata de una práctica social universal con una naturaleza esencial común a cualquiera de sus posibles usos. Se representa, por ejemplo, un sentimiento, un estado de ánimo o una opinión, ya sea en un lienzo —representación gráfica— o en un teatro. Básicamente, *se representa* quiere decir que el objeto directo de dicha acción no está presente, incluso cuando la representación —como suele ser usual— dice más de él que lo que podría hacerlo la presencia misma de lo representado (1).

(1) Esta precisión es muy importante. El hecho de que la representación haga patente algo que de otra manera no podría estarlo nos indica su grado de sofisticación. La representación no es ni un sucedáneo de la presencia misma de lo representado ni una ficción que posibilite una construcción organizativa irreal pero necesaria. Este *prius* conceptual es fundamental en la medida en que pone de manifiesto que la acción de representar supone un logro cultural propio de sociedades u organizaciones altamente evolucionadas. Resulta de todo punto inevitable mencionar la utilidad propedéutica de la monografía de Hanna Fenichel PITKIN, ya un clásico, *The concept of Representation*, Los Angeles, Univ. of California Press, 1967. Hay una versión española de 1985 con traducción de Ricardo Montoro y editada por el Centro de Estudios Constitucionales. Acerca de los «arcana» de la representación resulta de gran utilidad releer las reflexiones de Carl SCHMITT contenidas en su *Römischer Katholizismus und politische Form*, Munich, Theatiner Verlag, 1923. Más accesible a través de una versión italiana preparada por Carlo Galli, *Cattolicesimo romano e forma politica*, Giuffrè, Milán, 1986. Sigue siendo también muy recomendable acudir a A. H. BIRCH, *Representation*, Londres, 1971. Más reciente, y poco mencionada a pesar de su mérito, es la monografía del profesor de Padua Giuseppe DUSO *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Franco Angeli Libri, Milán, 1988.

En la construcción original de la forma estatal el componente representativo desempeña también un papel fundamental. El Estado es desde su origen *representativo*, porque hace presente lo que no está: la voluntad, y aun las personas, de quienes lo crean. De ahí que el Estado decide —domina— *en nombre* de quienes y *a* quienes lo integran. Esta construcción de la representación tiene el carácter de esencial: sin ella la forma estatal no existe. Es, si se quiere, la representación mínima, el llamado concepto *formal* de representación, que no por formal deja de ser esencial: no hay Estado sin representación, porque no hay Estado sin voluntad estatal. Lo contrario sería un imposible por construcción, pues el Estado —persona moral y no física— requiere al menos de un órgano que exprese su voluntad. En el origen, el Rey expresa la voluntad del Estado, de modo absoluto según sabemos, pero porque el Rey *no es* el Estado.

La representación *política* es así calificada porque designa una acción consistente en enunciar una voluntad estatal formalizada y concreta, una decisión. El proceso mediante el que se alcanza finalmente el logro es históricamente cambiante, mas nunca cambia el logro en sí, el objeto del proceso que define su esencia. Ello tiene dos consecuencias. Primera: predicaremos la existencia de representación política siempre que se mantenga la función esencial descrita, pudiendo, por tanto, cambiar el resto de los elementos, variar sus factores o, más frecuentemente, *ver incrementarse las dificultades* para ello. Segunda: no es posible mixtificar su naturaleza, de modo que no cabe hablar de representación política si el proceso no es capaz de alumbrar una decisión estatal a través del órgano correspondiente; en definitiva, si no realiza su logro. Esta segunda prescripción, por demás obvia, tiene carácter absolutamente prioritario, pues sólo si hay decisión hay Estado. Representación y Estado son, desde esta perspectiva, inseparables compañeros.

La forma estatal tiene ya una amplia historia y ha experimentado profundas transformaciones a lo largo del medio milenio transcurrido desde su nacimiento. Sin embargo, es necesario observar que, por profundas que hayan sido, no han podido afectar *por construcción* la centralidad teórica de la representación política. Con ello se quiere aludir a una obviedad siempre amenazada de olvido: las profundísimas transformaciones de los procesos representativos y de las concepciones de representación incoadas por ellos, *no sustituyen* a la que entendemos medular, sino que se superponen sobre ella y de ella traen su razón, haciendo que la representación política estatal se torne un concepto progresivamente más complejo (2). Se puede incluso hablar de

(2) En la evolución sufrida por el concepto de representación se vuelve a poner de manifiesto su sino, su vinculación con la forma estatal: la creciente sofisticación del Estado es la causa fundamental de su creciente complejidad.

novación del concepto de representación, pero siempre que no se postergue un hecho fundamental, a saber: que cualquier cambio se produce dentro y a causa de las necesidades de un Estado en transformación, y precisamente para que se pueda seguir predicando su cualidad de representativo (3).

Toda propuesta de transformación o mutación en el entendimiento de la representación política opera sobre algunos elementos que en esta exposición se proponen como permanentes, según hemos dejado dicho. No están sujetos, por tanto, a derogación. De tal modo que no es posible, por ejemplo, postular la identidad entre representante y representado. Y no lo es por construcción lógica, pues sólo lo ausente se puede re-presentar, y constatar la identidad suprime la nota de ausencia. Recuérdese que esa misma imposibilidad está en el origen de la necesidad de la persona moral *Estado*. Por esta razón, cualquier ensayo jurídico-político de identificación real-material entre representante y representado es ilógico por construcción; su imaginario logro fulminaría cualquier posibilidad de representar, situándonos más allá de las coordenadas que definen la forma política estatal. La constatación de la imposibilidad de la realización de esa identidad en el Estado consagra la polaridad representante-representado, que no es en ningún caso precario sucedáneo de una identidad imposible. Se trata, antes bien, de un logro cultural identificado con el propio Estado, en la medida en que permite formular una decisión política imputable a un sujeto colectivo que por ello queda así configurado. De tal modo que la *distancia*, la autonomía orgánica y funcional del representante —el formulador de la voluntad estatal—, es una condición material —una constatación meramente fáctica— previa a la existencia de la *decisión*.

Históricamente es variable todo: grado de la distancia, grado de diferenciación, composición y construcción del representante, posición en relación con el representado, etc. Pero la distancia no es erradicable, y ni puede ni debe serlo, pues con ella desaparecería el sentido mismo del Estado representativo.

II

Las anteriores acotaciones serían absolutamente gratuitas si no fuera porque la representación política estatal ha padecido en su evolución histórica sensibles tensiones, con desigual suerte y resultado. Reparemos en dos de las

(3) Sin perjuicio de que luego volvamos a ello, tenemos que precisar que la nota de representativo se predica del concepto de Estado (en su acepción de representación formal) y por tal no admite gradación. No debe confundirse con la característica de representatividad como fidelidad o correspondencia con alguna cualidad específica de lo representado. Esta distinción es deudora de la obra de PRYKIN, cuyas categorías conceptuales utilizamos en estas reflexiones.

fuentes de esas tensiones. En primer lugar la que surge con la afirmación del principio de soberanía nacional y su recepción en el ordenamiento jurídico-político, la constitución. En segundo lugar, la consagración del principio de soberanía popular en los ordenamientos constitucionales, devenidos así democráticos, que plasmará finalmente en el actual Estado democrático de Derecho. Propiamente, la tensión fundamental existente hoy en el concepto de representación política no es imputable a uno u otro de estos momentos, sino a su simultánea concurrencia en el Estado, precisamente por tratarse de un Estado, de un Estado de Derecho, y de un Estado democrático (4).

Sería pretencioso insinuar siquiera que estas reflexiones pretenden tratar tal cuestión en toda su complejidad. Su objeto es hartó más limitado, aunque no fácil: quieren sobre todo hacerse más que merecido eco de dos obras que afrontan —y ése es ya mérito fundamental y bastante— casi todos los problemas que a fecha de hoy plantea la regulación jurídico-política de los procesos representativos en los Estados democráticos en general y en el nuestro en particular (5).

(4) Los problemas derivan de los intentos de hacer convivir pacíficamente principios de origen y épocas distintas históricamente contruidos para suplantar el uno al otro.

(5) Se trata, en primer lugar, de la obra del profesor Angel GARRORENA MORALES *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*, Ed. Civitas, Madrid, 1991. El lector de esta obra deberá de afrontarla como si se tratara de una pequeña trilogía integrada por una «Nota preliminar», el cuerpo central del libro y un agudo, breve y estimulante «Epílogo» del profesor ARAGÓN REYES. Una vez iniciada la lectura del librito por cualquiera de sus partes resultará difícil terminarla, pues el diálogo incoado entre autor y epiloguista es virtualmente interminable. Como lo es probablemente el tema que afronta. El cuerpo central está constituido por una versión ampliada de la ponencia defendida por GARRORENA en unas «Jornadas sobre el Parlamento y sus transformaciones actuales» celebradas en Murcia en abril de 1988. La primera versión puede consultarse en las Actas de aquellas Jornadas, publicadas bajo el título de *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990. La calidad de las apreciaciones de GARRORENA en sus análisis del nacimiento y evolución de la representación política del Estado liberal, y el generoso esfuerzo desplegado para afrontar los delicados problemas de la representación política en la actualidad, son dos excelentes activos de su trabajo. La invitación, que expresamente formula el autor, a acompañarle en la continuación de tan difícil camino es una manifestación más de su contrastada probidad intelectual.

La segunda obra aquí evocada es una amplia monografía elaborada por el profesor Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ como Memoria de Tesis Doctoral, posteriormente editada por el Congreso de los Diputados: *El mandato parlamentario*, Madrid, 1991. Un breve Prólogo sirve de ocasión al profesor RUBIO LLORENTE para desgranar unas reflexiones que destilan un saludable y moderado escepticismo ante el problema de fondo: hacer compatible en un mismo modelo normativo la posición del parlamentario individual con el desenvolvimiento de las funciones de los partidos políticos en el Estado democrático. La expresa manifestación de lo dificultoso de la cuestión es una afirmación, por la persona y su obra, altamente autorizada; no menos que su expresa formulación de los límites infranqueables de la representación política. Hay en las indicaciones del

No es fácil, sin embargo, sustraerse a la invitación implícita en las obras aludidas a terciar sobre la evolución experimentada por el concepto de representación. Y no lo es porque, como se dejó dicho, las transformaciones en el concepto se han producido por acumulación de significados. Y las opciones finalmente tomadas por cada autor tienden a reforzar, devaluar o incluso subvertir algunos de esos elementos que hemos dado en determinar como permanentes. Esto explicaría una nota común a gran parte de las investigaciones sobre la representación: sea cual fuere su enfoque metodológico, siempre remiten —expresamente o no— a uno u otro de los momentos clave de la evolución de la representación política como argumento para reforzar la posición adoptada. La primera víctima de rasgo tan singular es la pureza metodológica y, por consiguiente, un cierto rigor jurídico-político. A veces determinadas notas de la representación política se interpretan, si no en fraude, sí en clave distinta a aquella que le da o dio su razón de ser (6). En otras ocasiones, la sobredeterminación de una de ellas oculta o mengua el papel de las restantes, no siendo éste el caso, desde luego, de las obras aquí aludidas.

profesor Rubio Llorente una *provocatio* a la investigación del problema —una más, habría que decir—, junto a una invitación a la prudencia y al rigor en el tratamiento del tema.

La ambición de la monografía de CAAMAÑO se podría calificar —sí se me permite— de plausiblemente desmesurada. Nótese que el autor intenta en primer lugar construir un instituto, el mandato parlamentario, que tal y como lo plantea, presenta perfiles novedosos. Recorre además los caminos y veredas de la regulación de los procesos representativos pretendiendo integrar un modelo normativo no contradictorio que, como la madura sensatez del autor manifiesta, es tarea más de dioses que de hombres. Empero, y es éste mérito que por sí solo justificaría el libro, no ceja el autor de intentarlo sin desánimo ni flaqueza hasta la última línea de su monografía. De manera que, a las habituales reglas de respeto y cortesía que rigen las discrepancias científicas, se habrá de añadir la de que, tras las que eventualmente pudieran apreciarse en estas líneas, hay siempre en quien esto escribe un agradecimiento por provocarla.

(6) Tomemos un concepto de Parlamento liberal (históricamente originario o no, que no es ahora el caso) en donde, tras un debate en el que se confrontan argumentos entre un conjunto de representantes *homogéneos*, la razón termina por alumbrar una decisión. Sin embargo, deberemos de ser particularmente cuidadosos al aplicar características de este modelo a un Parlamento democrático que persigue justamente reflejar la *heterogeneidad* y que obtiene su legitimidad de este pluralismo en su composición. (Véase la consideración de ARAGÓN REYES al respecto en el «Epílogo» a GARRORENA).

Sin embargo, no se puede querer, ni mucho menos lograr, una cosa y su contraria. Desde esta perspectiva las críticas a los sistemas representativos son tan interminables como carentes de utilidad, pues basta con ir saltando entre uno y otro paradigma indefinidamente sin más límite que las propias energías para hacerlo.

III

La construcción liberal de la representación política surge, y es muy preciso recordarlo, como medio de sustituir a quien hasta ese momento expresaba la voluntad soberana del Estado. El Estado existía porque el Monarca hacía presente la voluntad estatal y la imponía. El proceso revolucionario liberal supone la construcción de un sujeto nuevo, *abstracto*, con una función que sólo parcialmente se corresponde con la que desempeñaba el Monarca absoluto. Pero aquella función *permanece*, no desaparece por hacerlo el sujeto que la realizaba. Además, aunque a nuestro juicio éste sea un aspecto distinto del problema y deba de ser contemplado separadamente, la Nación —el nuevo soberano— tiene que superar su naturaleza de mero centro de imputación abstracto mediante un artificio que exprese su voluntad; un órgano colegiado *pero no nuevo*: el parlamento. Este órgano, cronológicamente preexistente, incorpora esta nueva función *manteniendo* también las que desempeñaba. Así surge la primera de las grandes transformaciones (y contradicciones, o quizá aporías) de la representación política. Los otrora representantes del Antiguo Régimen se encuentran en la paradójica posición de hacer valer sus deseos e intereses ante un soberano impersonal, la Nación, cuya voluntad ellos mismos expresan colectivamente. Pero su *status* es manifiestamente inadecuado para tan novedosa función: la única respuesta posible es lógicamente la prohibición del mandato imperativo. El significado *preciso* y *único* del precepto prohibicionista consiste en establecer que no cabe norma jurídica alguna que habilite a un individuo u órgano para constreñir, condicionar, y menos aún determinar, la manifestación de voluntad de cada representante individual. Pero en realidad su alcance es *doble*, y de doble naturaleza. Con el veto al mandato se habilita al parlamentario un marco de decisión jurídicamente libre de constricciones en el seno del órgano colegiado. Pero la decisión no es posible *a no ser que* la decisión se impute al órgano. Se trata de un problema nuevo en el ámbito de la organización laica del poder, solventado hasta entonces por su atribución a una persona física. A paliar este nuevo problema contribuirá el principio de *representación nacional*, que veda cualquier reminiscencia particularista reproductora de las viejas estructuras sociales del Antiguo Régimen (7).

No se le oculta al lector que la construcción de cuño liberal hasta ahora expuesta se ha presentado como un conjunto de requisitos de carácter técnico, un elenco de prescripciones necesarias para lograr un Estado capaz de decisión. En cierto modo se trata de una versión sesgada, pero no tendenciosa. Es

(7) Recuérdese la división del territorio en circunscripciones y, sobre todo, la indicación de que el representante lo es de la Nación.

simplemente incompleta. En esta percepción del Estado hay, desde luego, exigencias ideológicas y valorativas ligadas al universo burgués ascendente —sobre las que Garrorena versa con su acostumbrada autoridad en estos temas—, pero aquellos requisitos técnicos prescritos por el proceso representativo liberal no son, ni creo que se pueden presentar, como meras determinaciones ideológicas. Son resultado de los requerimientos de funcionamiento de los órganos estatales, en particular del Parlamento liberal, pero también y para siempre *sic rebus* de todo Parlamento.

La atribución al órgano parlamentario de la competencia para la formulación de la voluntad soberana constituye, desde el punto de vista de los procesos de formación de la voluntad del órgano, un reto técnico-jurídico descomunal. Téngase en cuenta que la función del representante *nacional* se torna altamente *especializada* al tener que expresar y defender ideas o intereses de grupo o facción de un lado, y de otro, y simultáneamente, formular junto con otros *una* decisión, la del órgano parlamentario, que, al adquirir la nota de generalidad, se impone a esas ideas o intereses concretos. Esta posición de pieza de fricción del binomio Sociedad-Estado es la que confiere al representante la condición de *especialista* en arte concreto: reconducir la pluralidad social nacional a términos políticamente procesables por el órgano de decisión parlamentario (8). Hay en todo ello un componente de carácter técnico nada desdeñable.

La adecuación ideológica de este artificio a un cierto liberalismo epocal producirá un conjunto de manipulaciones en el modelo, determinadas en gran medida por los intereses de una burguesía rampante. Pero los sofismas y tergiversaciones políticas y jurídicas de Sieyès, Boutmy u otros no están siempre y en todo caso tras las determinaciones técnicas antes expuestas; ni necesariamente las explican. En muchas ocasiones se profundizarán o moderarán las consecuencias de dichas exigencias técnicas, pero éstas lo son del proceso, no de los intereses ideológicos del liberalismo revolucionario. Así, se podrá aludir a la técnica liberal de manipulación del sufragio defendida por el abate, y a la distancia necesaria así creada dirigida a marginar a gran parte de la población en la toma de decisiones. Pero se trata tan sólo de una interesada agudización de una nota previa de carácter necesario que se configura como requisito de todo proceso representativo. Se podrá igualmente calificar a quienes resulten representantes, mediante criterios de selección electoral siempre discriminadores, como representantes *selectos* o integrantes

(8) Desde este punto de vista el especialista incoa su complementario —que no antónimo—, el lego: el ciudadano que desconoce este arte u oficio y, claro está, muchos otros. Se trata al cabo de la plasmación del principio de la división social del trabajo concebido como principio ordenador de carácter necesario.

de una cierta aristocracia representativa, que precisa legitimar las decisiones de un parlamento calificado previamente como sectario. Pero no es menos cierto que toda elección es sobre todo una exclusión —una selección— de quienes eligen, por más que sea una exclusión necesaria para integrar un órgano colegiado que el propio elector acepta inevitablemente por el mero hecho de ejercer su sufragio (9).

La *distancia* entre elector y elegido, devenido éste representante, no es en ningún caso, por tanto, una creencia ideológica de la construcción representativa liberal, sino una inmanencia requerida por las especificaciones técnicas de los procesos representativos en órganos colegiados. No se trata de una reminiscencia histórica de un liberalismo trasnochado y a extinguir.

IV

Los procesos de transformación del Estado liberal alumbrarán finalmente un tipo específico de Estado de Derecho, el Estado democrático, ordenado sobre el principio de soberanía popular. La innovación fundamental para lo que es del caso consiste en que la *participación* en los asuntos públicos, la elaboración de la ley como expresión de la voluntad general, por recordar la fórmula liberal-revolucionaria, ya no se predica en el marco de la soberanía nacional y, por consiguiente, no cabe la atribución de la voluntad nacional a un oráculo arbitrariamente construido: no ha lugar a la *treta* de Sieyès.

Ese mismo concepto de participación vinculado *ahora* al Estado democrático, al principio de soberanía popular, fuerza la realización de la ficción liberal. El pueblo soberano, sin mediaciones, es el sujeto activo de la política estatal. No caben exclusiones amparadas en un sectario concepto de Nación. Tamaño incremento del grado de heterogeneidad, como consecuencia de la recepción del pluralismo social y político *dentro* de la institución representativa parlamentaria, modificará profundamente —como era de esperar— su universo técnico y organizativo. Se provocará así la agudización de la tensión fundamental que define la figura del representante político: a mayor participación, o sea, a mayor presencia de más variadas y heterogéneas demandas, mayor dificultad del órgano (y de quienes lo integran) que *tiene* que formular la voluntad del soberano.

(9) Selección que en los sistemas liberales no está ordenada a la obtención de especialistas en el sentido antedicho, sino al reclutamiento de representantes que ofrezcan un alto grado de homogeneidad propiciado mediante normas electorales *ad hoc*. El representante-especialista es una necesidad funcional históricamente posterior, que se desarrollará paralelamente a la ampliación del sufragio y del grado de heterogeneidad de la composición del órgano parlamentario.

La exigencia fundamental del moderno Estado democrático consiste en incorporar en sus decisiones la voluntad del conjunto de los ciudadanos, sin escatimarle ninguna dificultad. Que deba de ser la decisión de todos prescribe un parlamento representativo en su más alto grado, un parlamento plural que satisfaga los requerimientos de legitimidad aun a costa de dificultar sus decisiones. Se notará que este *desideratum* implica una idea opuesta a la del Parlamento liberal, cuya composición devenía relativamente homogénea sólo mediante las manipulaciones técnico-jurídicas precisas. La búsqueda de la *representatividad*, entendida como capacidad para reproducir fielmente el conjunto de las voluntades de los ciudadanos representados, supone evidentemente transformar de modo sustancial la naturaleza y función del órgano parlamentario. Estos cambios son lo suficientemente significativos como para aconsejar prudencia en las comparaciones, sobre todo en las tácitas. Téngase en cuenta que el Parlamento no es ya mero formulador, sino esforzado elaborador de una voluntad a manifestar: un creador de decisiones en la peor de las situaciones posibles. Tanto peor cuanto más intenso sea el pluralismo del órgano colegiado, que es tenido, sin embargo, como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico-político. El Parlamento deviene así un órgano perplejo que obtiene el timbre de gloria de su dificultad para tomar decisiones. Al cabo el potencial legitimador del Parlamento se mide, de un lado, por su eficacia para reproducir en su composición la complejidad social toda, pero también, de otro, por su capacidad para integrar en una decisión final única el pluralismo.

Estamos, pues, ante un órgano sujeto a exigencias contradictorias provenientes de determinaciones ideológicas difícilmente integrables en un modelo de normación. De un lado, una exitosa e inexplicable idealización del instituto parlamentario. De otro, una reducción de la idea democrática al concepto cuasielectoral de representatividad.

Veamos ambas.

La idea —mera idea, carente de ubicación histórica concreta— que concibe el Parlamento como un espacio dialéctico donde se confrontan argumentos que precipitan un tercer término, es de recibo sólo en el caso de que se cumpla la condición fundamental: la existencia de una voluntad estatal claramente definida, permanente y estable (10). Pero gran parte de lo que alguna doctrina califica de actuales patologías o transformaciones del instituto parlamentario (respecto de aquel hipotético parlamento) son consecuencias directamente derivadas de las exigencias de los procesos decisionales parlamentarios. O, más precisamente, de las condiciones y circunstancias en que éstos tienen

(10) Claro que tal condición haría innecesario el Parlamento en el sentido aquí considerado.

lugar (11). De modo que no se trata de que se haya producido una «degeneración» de un *desideratum* de parlamento, sino de que el parlamento ha sufrido alteraciones como consecuencia de la realización de las funciones que le son normativamente prescritas. Desde este punto de vista puede afirmarse que no hay un modelo al que volver. Y que no hay lugar para ningún regeneracionismo parlamentario.

La segunda exigencia que integra la contradicción no es tan consistente como aparentemente puede parecer. La idea de que el Parlamento debe de ser *representativo* quiere aludir, en el marco de cierto pensamiento democrático algo primario, a la necesidad de que el órgano parlamentario debe constituirse mediante una reproducción a escala de la propia sociedad a la que quiere representar. Esta es una idea que políticamente es escasamente consistente. Obviamente no lo es desde otras perspectivas, pero sí desde la del concepto de representación política (12). La representatividad es o bien un juicio de valor —se es representativo o no, respecto de *algo*— o bien un concepto finalmente matemático y cuantificable (13). En el segundo caso, como proporción entre representante y representados, es una cuota formal ideal que nada determina. Como indicio, su fiabilidad —aunque no despreciable— es muy escasa si tenemos en cuenta que no hay una relación *necesaria* entre representatividad *matemática* y democracia. Una acepción numérica de representatividad, concebida como fiasco paliado —o sucedáneo— de la identidad, ignora el hecho de que el Estado democrático no persigue ésta. En todo caso un incremento de representatividad determina siempre un Parlamento más deficiente (más numeroso) como órgano decisor, aunque eventualmente pueda ser más eficaz como órgano legitimador (14).

(11) El innegable proceso de ritualización de los procedimientos parlamentarios encubre u oculta eventualmente —pero no erradica— el espacio de confrontación y negociación. Aun a fuer de provocadora es necesario sostener la tesis —por cierta— de que nuestro Parlamento actual —todos los democráticos en general— suponen sin duda alguna un salto cualitativo en el proceso histórico de construcción de un órgano capaz de crear decisiones que se tienen por estatales. Obviaremos por el momento —para respetar un cierto orden discursivo— el dato no irrelevante de que los sujetos del proceso no sean parlamentarios individuales, sino grupos parlamentarios, generalmente trasunto de sus correspondientes partidos políticos.

(12) Su origen se encuentra en el utilitarismo liberal, desde luego en Stuart Mill. En el contexto histórico en que fue formulada fue sin duda progresiva, pero identificarla con la representación política supone un reduccionismo más. Es una idea que sólo funciona de modo relativamente eficaz cuando se trata de representar *intereses* individuales o de grupo.

(13) En este segundo caso reaparece larvadamente la perniciosa idea de representación como sucedáneo de la identidad imposible. De tal modo que la proporción o *ratio* representante/representado es el referente inatacable. Así, a menor número de ciudadanos —*more mathematico*— por representante, más representatividad.

(14) Siempre y cuando la *ratio* matemática haga finalmente presentes en el Parlamento la

V

Si aceptamos —tras lo dicho— que es perfectamente lícito sospechar de las capacidades taumátúrgicas del parlamentarismo liberal clásico y reconocemos —aun incurriendo en cierta anacronía— que su composición pretendía ocultar —o no reflejar— el pluralismo político democrático, creo que habremos dado un gran avance para explicarnos lo que Aragón Reyes denomina —no con afán de disvalor— Estado *con partidos*. La organización en grupos parlamentarios, la recepción normativa y constitucional de los partidos políticos y lo que genéricamente denominamos racionalización del parlamentarismo son, desde la perspectiva que venimos analizando, consecuencia de las exigencias que el Estado democrático reclama de su Parlamento. De este modo el partido político no es una especie de invitado que inesperadamente irrumpe en un sistema representativo equilibrado —como algunas críticas parecen sugerir—, sino un componente imprescindible de la estructura representativa del Estado democrático. Son los partidos políticos las organizaciones que posibilitan el despliegue del proceso electoral, inimaginable sin ellos en la actualidad. Pero la posición que ocupan obedece simplemente a los requerimientos de representatividad que el parlamento democrático incorpora; hoy no es posible un parlamento representativo sin los partidos como protagonistas del proceso electoral (15).

Al mismo tiempo al partido político se le exige en los ordenamientos democráticos una función que cubre, en términos funcionales, una segunda exigencia manifiestamente contraria a la primera. En efecto, no se trata de que el partido político dé contenido a la denominada relación de representación, sino de que manipule los contenidos o demandas sociales hasta transfor-

mayor parte de demandas sociales significativas; lo que no es resultado necesario, ni mucho menos determinación, de una concreta proporción matemática. Se trata de un logro producto de la concurrencia de varios factores, no siendo éste de la proporción el más importante.

(15) En todo el tema de la inserción del partido político en los procesos electorales y representativos suele estar presente —aun latente— una cierta valoración perversa de los partidos. Junto a posiciones críticas compartibles o no, es frecuente encontrar translaciones al presente de afirmaciones epocales, que sólo en su día pudieron tener explicación. Ello se ve agravado por ciertas carencias de nuestra cultura jurídico-política, que prácticamente no incluye, desde luego, entre sus elementos políticos habituales la presencia de partidos políticos modernos hasta los años ochenta... de este siglo. Ello sería ya suficiente para dar razón de la debilidad de nuestros actuales partidos, sus llamativas deficiencias y, en fin, la precariedad del sistema en su conjunto.

En cualquier caso, no compartimos la idea —inexplicablemente exitosa— de que el partido viene a bastardear, o convertir en patológica, una relación preexistente definida como óptima entre elector y elegido. Esta es, desde luego, para nosotros una concepción imaginaria, un «sueño de la razón» cuya imagen debe de situarse en determinadas recreaciones cinematográficas de un Parlamento imaginario.

marlos en magnitudes políticas susceptibles de ser procesadas por el órgano parlamentario. Al cabo, éste es un órgano de posibilidades limitadas en su estructura, composición y funcionamiento.

No es fácil, a partir de lo dicho, situar con precisión la posición del partido político, al menos más allá de esta ubicación funcional. Pero sí cabe desde ella objetar, al menos, algunas de las tesis circulantes. Especialmente la que concibe el partido político como un *tertium genus*, introducido subrepticamente en una relación definida como perfecta entre representante y representados. No hay tal y nunca la pudo haber. El partido es un sujeto imprescindible actualmente en los procesos políticos democráticos, precisamente para mantener el principio de la naturaleza representativa del Estado. Sin el partido no es posible ninguna clase de relación de naturaleza política entre representante y elector, una vez acaecida la elección (16). El partido es mera plasmación organizativa de la recepción del principio democrático en los ordenamientos constitucionales modernos; su posición constitucional y legal es un mero derivado necesario de las funciones que desempeña en el proceso representativo. Esa es, por lo demás, la descripción que nos resulta de la concurrencia de atribuciones funcionales contenidas en el artículo 6 de la Constitución.

La normación constitucional de los partidos políticos y su sujeción al ordenamiento jurídico no pueden, en ningún caso, inducir a atribuir una única naturaleza a las organizaciones partidarias. Y tampoco autoriza un tratamiento normativo homogeneizador. A los partidos políticos se les sitúa como centros de imputación de diversas funciones básicas y trascendentales en el artículo 6 CE y, en el ejercicio de cada una de ellas, están sujetos a distintos tratamientos atendiendo a la función específica que desempeñan. De ahí surge una limitación metodológica: la resistencia del partido político a su consideración como un órgano —siquiera genérico— dentro del ordenamiento jurídico. Construir un tratamiento normativo que englobe las complejas y variadas actividades sustantivas que realiza, aun como mero sujeto de relaciones jurídicas, presenta dificultades graves o insuperables. La actuación con arreglo a norma de los partidos políticos no puede pretender reducirlos a una categoría jurídica única. El partido político es un centro de imputación de relaciones de diversa naturaleza, y de entre ellas unas son de naturaleza jurídica y otras de carácter netamente político. Ambas tienen relevancia para el ordenamiento

(16) Ello no significa afirmar que la mera existencia de los partidos políticos la crea. Sólo sostiene que no es posible sin éstos. El que de hecho sea o no así, por razones de cultura o coyuntura, es sin duda una importante cuestión, pero es *otra* cuestión. Ahora se trata sólo de poner de manifiesto que el partido es la organización dotada funcionalmente para posibilitar aquella relación.

y por ello se contemplan en su discurrir y efectos. Sin embargo, la atribución por el ordenamiento de efectos —importantísimos en ocasiones— a aquellos hechos o relaciones no transforma su naturaleza. Hay, por tanto, un grave riesgo de mixtificación metodológica cuando se entrecruzan argumentalmente relaciones entre las que el propio ordenamiento jurídico-político distingue por atribuirles distinta naturaleza. De esta manera, y por recurrir a una confusión típica en la que incurrimos frecuentemente, se tiende a aplicar el mismo arsenal conceptual y jurídico-político a la posición del *elector* —dotado de una regulación minuciosa y exhaustiva en la normativa electoral— y a la del *representado*, en la medida en que *de hecho* —insisto, *de hecho*— el ciudadano elige una lista (de partido) y es representado por un grupo (también típicamente un partido). Y, sin embargo, estas dos acciones no *son* así si acudimos a las normas jurídicas reguladoras de tales prácticas. En el primer supuesto el sujeto (elector) lo es de un derecho y el ordenamiento jurídico no deja nada al albur en el ejercicio del derecho, reconocido como fundamental en el artículo 23 CE. Un complejísimo sistema garantista se despliega para que todos los ciudadanos puedan ejercerlo. En el segundo supuesto no cabe, según nuestro modo de ver, establecer una continuidad jurídico-normativa con la posición del elector. La realización del acto de elegir no *constituye* ninguna relación jurídica, ni siquiera —*ex lege*— se establece *prescriptivamente* relación política alguna. Los términos de la relación *política* que eventualmente un elector establezca con quien (por una intuición subjetiva de indudable sentido democrático) estima como *su* representante están sujetos a las leyes de los acontecimientos políticos, incluyendo la mera existencia de tal clase de relación.

Ahora bien, en estrictos términos jurídico-constitucionales el ciudadano está representado por las Cortes Generales (66.1 CE), integradas por *representantes elegidos*. Dicho de otro modo, el ejercicio del derecho de sufragio activo como uno de los derivados del derecho fundamental a la participación no tiene efectos *constitutivos* de una relación jurídica intersubjetiva ni obligacional, pues ambas posiciones, la de elector y la de representado, tienen una naturaleza jurídico-política sustancialmente diferente (17). Y esta diferencia

(17) De ahí que me parezcan extremosas en su literalidad las palabras de GARRORENA: «Sabemos, a su vez, que nuestros “elegidos”, nuestros diputados, sólo existen como “gobernantes”» (*Representación...*, pág. 76); «..., después de depositado el voto, ésta es una relación vacía de relación» (*ibidem*, pág. 77). Estas afirmaciones no se deben, desde luego, extrapolar, ni debe hacerlo el lector de estas líneas, por lo que me remito a la lectura del conjunto de las afirmaciones del autor y, por encima de todo, al *animus* con que lo realiza. Nótese que trata sobre todo de llamar la atención sobre la incomunicación entre gobernantes y gobernados. Obviamente, no desconoce el concepto formal de representación y su plasmación en la teoría del órgano (véase

no desaparece por el hecho de que en ambos procesos el partido político y el grupo parlamentario puedan crear comunicaciones o conexiones de carácter político imprescindibles para el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto (18).

La relación de representación se constituye por la elección, pero se trata de una relación definida por el ordenamiento jurídico y cuyo contenido está a su vez constitucionalmente predeterminado (66.1 CE). De modo que el ejercicio del sufragio activo agota todos sus efectos, al constituir una «situación jurídica» en el elegido mediante una manifestación de voluntad de los ciudadanos. Cualquier modificación, transformación o ampliación del contenido o efectos de esa manifestación de voluntad carece de apoyos en el ordenamiento jurídico. Junto a ello, el Estado democrático, al concebir el derecho a la representación como una modalidad del derecho de participación política, postula como uno de sus principios el de que los representantes deben de reproducir con el mayor grado de fidelidad posible el conjunto de las voluntades de sus representados (19), no de sus electores. Esta exigencia complica, desde luego, la relación de representación política en la medida en que amplía y transforma sustancialmente la función del representante, devenido instrumento a través del cual el ciudadano participa. Ahora bien, no se trata de una relación de carácter obligacional, ni siquiera bilateral. Aparte de las obligaciones fácticas insuperables que presenta ese planteamiento, la razón fundamental para negar su reducción a una relación jurídica está en la evidencia de que el modelo de representación así incoado no es el que propone nuestro ordenamiento jurídico-político.

El sistema político regulado en nuestra Constitución establece, eso sí, el

págs. 90 y sigs.). A nuestro modo de ver, el esfuerzo de Garrorena está —según él mismo confiesa— del lado del deber ser, de la búsqueda de una comunicación entre representante y representados que, sin poner en cuestión el eje central del Estado representativo, posibilite lo que —en el mejor sentido de la palabra— puede calificarse como un horizonte utópico. Sin embargo, la lógica del funcionamiento del Estado contemporáneo indica una tendencia contraria: de fortalecimiento de las estructuras partidarias y progresiva institucionalización de sus organizaciones...

(18) La legislación electoral y los reglamentos parlamentarios son generosos en ejemplos que ponen de manifiesto cómo el ordenamiento jurídico «sobreentiende» en determinados procedimientos y supuestos la continuidad, e incluso la identidad, entre partido, candidatura y grupo parlamentario. Ahora bien, no parece de recibo construir una interpretación *contra* la Constitución desde normas jurídicas subordinadas. Ni tampoco desde los terrenos del ser, aun por apabullantes que éstos resulten en sus prácticas reiteradas.

(19) Se notará que en ningún caso se persigue normativamente la reproducción de la voluntad de sus electores, lo que no quiere en ningún caso decir que esté vedado por las normas, sino que se trata de otro tipo de práctica representativa distinta a la referida en el art. 66.1 CE en conexión con el 23 CE.

ámbito en el marco del cual el ciudadano participa políticamente manifestando al representante cuál es su sentir, opinión o parecer. Función tan compleja como la de detectar cuál sea el sentir de los ciudadanos es una de las que constitucionalmente se atribuyen —bien que no exclusivamente— a los partidos políticos. Pero el ordenamiento jurídico no puede alcanzar sino a crear el marco jurídico-constitucional formalizado en un conjunto de derechos definidos como fundamentales que, por tales, vedan cualquier posibilidad de manipulación a normas inferiores o actos de los poderes públicos. Pero no se nos alcanza cómo pueda ser posible incrementar o garantizar la «responsividad», o fidelidad del representante a una voluntad concreta de los representados, a través de una determinada normación de los procesos representativos. Aun en el supuesto de que ello pudiera ser posible, nada se habría progresado, pues no se trata de liberar al representante parlamentario de las cadenas partidarias para vincularlo a la de las voluntades de quienes un día fueron *los* —no *sus*— electores, según éstos y aquéllas vayan cambiando. Frecuentemente las críticas al funcionamiento real de los actuales mecanismos representativos incoan con sus valoraciones un representante *sujeto* a la voluntad de los ciudadanos participantes, que, en el actual modelo de orden social, no pueden ser sino una oligarquía reducidísima. Algunas de las críticas a las prácticas de los partidos políticos en los procesos representativos incoan una transformación de éstos en un sentido contrario a aquel en que se sitúa el deber ser que las fundamenta. Exigir, mediante la constricción que proporcionan los instrumentos normativos, una fidelidad del representante a sus electores supone —junto a una transgresión de la norma constitucional del art. 67.2— construir un órgano más poderoso e inmune que el actual tipo de partido objeto de crítica. A las eventuales inmunidades de las que fácticamente hoy disfruta habría que añadir la de erigirse en titular, en régimen de monopolio indiscutido, de la voluntad de sus electores y de sus representados, pues éstos lo serían ya del partido. Se alcanzaría así un resultado contrario al que las críticas más generalizadas parecen pretender.

Se trata, desde luego, de un problema muy difícil, es decir, de un tema sobre el que no caben decisiones radicales ni globales, ni tampoco probablemente grandes intervenciones normativas más allá de los criterios que la Constitución contiene. Bien se puede decir que aquí hay algo más difícil que el problema: su solución. Cuando esto ocurre estamos, en el buen sentido de la palabra, ante un problema político. De ahí que tengan mucho sentido las palabras con las que el profesor Garrorena cierra sus estimulantes reflexiones: *«Y si el concepto de libertad que aún manejamos continúa siendo el del burgués, cuya comprensión de la vida pública pasa por aspirar tan sólo a que otros se ocupen de nuestros asuntos públicos mientras nosotros nos*

dedicamos a nuestros particulares empeños, entonces yo recomendaría a quien haya tenido la paciencia de seguir mi razonamiento que olvide benévolutamente lo dicho hasta ahora, porque, en ese caso, la representación que tenemos es, a buen seguro, la más acorde con la realidad a representar».

La «prueba de carga» a que Garrorena somete el edificio representativo desde el deber ser nos ilustra finalmente sobre sus cimientos. Y parece que mientras éstos no cambien no hay otra opción... Bueno es que haya abnegados autores que lo constaten de vez en cuando.

VI

Los problemas puestos de manifiesto por Angel Garrorena han terminado ligados en el ámbito teórico al de la difícil convivencia entre los principios representativo y democrático. En el campo jurídico-positivo se han traducido en la tensión entre el *status* del representante y la posición jurídico-política del partido como organización deducida del pluralismo político democrático, nunca precisada con certeza, según vimos anteriormente.

Teóricamente se trata de un problema irresoluble..., si se plantea. La tendencia en los ordenamientos comparados es más bien la de evitar afrontarlo. Para ello nada mejor que esforzarse en no suscitar conflictos jurídicos sobre el mismo. Ahora bien, una vez planteados, el pronunciamiento —una opción, en definitiva—, siquiera de tinte omisivo, es inesquivable. Bien lo sabe nuestro Tribunal Constitucional, que durante una década ha tenido que pronunciarse sobre cuestiones de fondo en este tema en más ocasiones de las deseadas. Una legislación electoral elaborada con algún apresuramiento, regulaciones parlamentarias no siempre atinadas, junto a tiempos de mudanza en las organizaciones partidarias, han sido, entre otras, las causantes de una desproporcionada serie jurisprudencial inevitablemente repetitiva merced a una vía procesal generosamente habilitada.

Ahora bien, las circunstancias y el modo como se han planteado los problemas no deben en ningún caso determinar su tratamiento jurídico. Un cierto rigor analítico debe siempre discernir los distintos factores concurrentes y aplicar un tratamiento acorde a cada uno de ellos.

En primer lugar se da, como se dijo, una tensión de origen netamente ideológico entre democracia y representación: un tema clásico donde los haya sujeto a un tratamiento acorde con la leyes propias de su naturaleza.

Hay en segundo lugar, y desde otra perspectiva, un problema no menos central: la tensión entre representación y órgano que la actúa, que se produce en el ámbito jurídico y que requiere intervenciones normativas.

Estas tensiones son distintas de una tercera que, con carácter general, se presenta siempre en el ámbito jurídico-normativo: la que se da entre normación y objeto de normación. No es, por tanto, un fenómeno peculiar ligado a la naturaleza de la representación política. Los problemas, por este extremo, no son sustancialmente distintos. Tanto si se trata de regular la actividad de los partidos políticos como la de cualquier otro tipo de organización relevante para el ordenamiento.

La complejidad metodológica aquí esbozada constituye por sí misma una dificultad no pequeña, frecuentemente agravada por la superposición de una cierta incontinencia polemizadora. Al cabo, basta con relacionar indiscriminadamente uno u otro de los planos descritos para que se produzcan conclusiones contradictorias o paradójicas, que sólo son tales en la intención de quien más o menos hábilmente las pretendió provocar (20). Debe además añadirse a todo ello una perniciosa tendencia a la omisión, postergación o incluso erradicación de determinados aspectos jurídico-formales, procesales particularmente, cruciales para determinar el alcance de la decisión jurisprudencial, tales como el tipo de proceso, el objeto del *petitum* o las circunstancias del supuesto de hecho que dieron lugar al enjuiciamiento constitucional (21).

VII

Según se dijo, no es objeto directo de estas líneas versar sobre la ya clásica tensión entre democracia y representación como principios constitutivos del Estado contemporáneo. Pero sí es oportuno recordar algunas apreciaciones sobre la imprecisión del término democracia y la polisemia de la palabra representación.

En tanto que principios, ambos subvienen al logro de dos objetivos definidos como esenciales en la forma estatal. La representación hace posible la unidad política, el sujeto político. La democracia dota a ese sujeto político de una voluntad concreta, la del pueblo. Se trata de principios de distinta

(20) Es obvio, por poner un ejemplo, que un razonamiento jurisprudencial puede pretender—incluso lograr— hacer compatibles elementos democráticos y representativos con ocasión de la resolución de un supuesto. Lo que nunca podrá es hacerlos compatibles en el ámbito teórico, ni tampoco se requiere que lo intente. Pero bastará, por tanto, con religar aquellos elementos compatibilizados a sus principios respectivos para provocar artificialmente una contradicción o incoherencia en la doctrina jurisprudencial.

(21) Se tiende así a veces a confundir los efectos generales del fallo con una generalización de la argumentación contenida en los fundamentos de derecho. Hasta llegar a presentar como universal una argumentación que, en la intención del juez constitucional, sólo alcanzaba al supuesto de hecho concreto o al tipo de supuesto específico objeto de enjuiciamiento.

naturaleza por construcción, pues están teleológicamente dirigidos a logros funcionalmente diferentes. Ahora bien, eso no autoriza a situarlos como polos contrarios en el marco del Estado democrático, pues en él no sólo no se excluyen; antes bien, son imprescindibles y complementarios. Hoy no hay democracia sin representación (22). Ello conlleva la aceptación de una evidencia: los Estados democráticos requieren un grado de ausencia —o distancia si se quiere— del ciudadano, el mínimo necesario para que tenga lugar la representación de la unidad política. Al fin y a la postre es la representación la que crea el sujeto político. Por ello la representación política no niega ni se opone a la democracia en el Estado contemporáneo. Construir un modelo de democracia representativa fundado en su contraposición es un anacronismo histórico arbitrario. Si a ello se superpone además la no menos anacrónica y netamente escolástica entre mandato imperativo y representativo, las dificultades para entender la representación política estatal se acrecientan. Estas llegan al paroxismo cuando se perpetra la identificación entre mandato parlamentario y *mandato de partido* o imperativo. En tal *maremágnum* se funden —y a veces confunden— conceptos, prácticas y normas que remiten a tres órdenes sociales y políticos históricamente sucesivos: el estamental del antiguo régimen, el liberal ligado al principio de representación nacional y el democrático propio de un orden político donde el soberano es el pueblo (23).

El libro de Caamaño tiene, desde esta perspectiva compleja que analiza-

(22) Gran parte de las contraposiciones entre democracia y representación transponen, con más o menos desatino, la establecida por SCHMITT entre identidad y representación. Pero en el autor alemán se trata de principios lógico-formales entre los que se advierte una dialéctica de contrarios... Carl SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, págs. 236 y sigs.

(23) El denominado mandato imperativo, de haber existido alguna vez tal y como hoy lo enarbolamos —lo que es harto discutible—, fue tal en las asambleas medievales, en donde el tipo de representación era muy próxima a la que hoy catalogaríamos como de derecho privado, aunque el objeto de decisión pudiera ser sin duda de carácter político. Es un tipo de mandato que implica la inexistencia del Estado o que, para el mejor de los casos, malvive junto a él. Se trata de una fórmula huera, pues así planteado su fin es negar el Estado. Pero al mismo tiempo su re-construcción es relevante porque define negativamente el ámbito del mandato representativo... Esta utilización es manifiesta en CARRÉ DE MALBERG y su *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Sirey, París, 1922, esp. t. II, págs. 202 y sigs. Nos parece muy interesante, polémica y hasta demoledora en este aspecto la monografía de G. BACOT, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, CNRS, París, 1985. Históricamente el mandato que por convención denominamos imperativo no llegó prácticamente a convivir con el principio de representación nacional, aunque sí que se situaron como contrarios en el orden ideológico-político del pensamiento revolucionario francés. Más cabe hablar de sucesión de uno por el otro que de conflicto histórico entre ambos. Excelente información sobre el tema en Antonio TORRES DEL MORAL, «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975.

mos, una utilidad que nunca se destacará suficientemente: reenvía todos los problemas del proceso representativo en el Estado democrático al instituto jurídico del *mandato parlamentario*; no en balde es éste el título de su monografía. En tanto que la pretensión es estrictamente descriptiva, la entrada en juego de este término —conceptualmente no precisado— posibilita un avance importantísimo al evitar tener que convertir en objeto central de estudio determinados obstáculos del camino, por más que el autor nunca escurra el bulto (24). Todas las dificultades reaparecen sin duda con ocasión del análisis de la normación constitucional de los procesos representativos, pero se trataba precisamente de recluirlas allí. Y a fe que ya sólo por ello la monografía es impagable. Sobre todo porque habilita un terreno para la discrepancia metodológicamente homogéneo. *Todos* los problemas están ya ahí, aunque, al ponerlos todos juntos, la mera convivencia entre ellos *crea* otros nuevos...

Tan honestísima opción permite al autor ir nutriendo de contenidos al *mandato parlamentario* —donde seguramente cosechará más discrepancias—, pero también, y éste es quizá el riesgo más plausible que toma, hacer convivir bajo un término —carente de requerimientos y exigencias metodológicas— consideraciones conceptuales cuya incompatibilidad hemos mencionado antes y que el propio autor detalla sobradamente.

Esta estrategia está al servicio del objeto de la investigación. Frente a la mixtificación metodológica que el concepto de representación revela, responde el autor con una ordenación expositiva en donde cada tópico es puesto en *su* lugar. Ello le permite superar con relativa indemnidad los peores desfiladeros, aunque pagando el peaje de no pronunciarse claramente sobre opciones teóricas ciertamente determinantes.

En realidad ello no es casual. El objetivo del libro es otro: se trata de construir en torno a la Jurisprudencia constitucional un modelo de mandato *constitucionalmente adecuado*. Es así que en las encrucijadas teóricas no debe esperar el lector sino una excelente descripción de los problemas fundamentales...

VIII

Hoy no son secretos los problemas —cuántos y cuáles— que afectan al conjunto normativo que regula nuestro sistema representativo. Realmente son reductibles a uno: la definición precisa de la posición jurídico-política del

(24) La pretensión estrictamente descriptiva del término mandato parlamentario es tan inevitable como manifiesta: «... el mandato parlamentario se erige, al menos en su dimensión normativa, como el instrumento jurídico-constitucional ordinario de conversión de la voluntad popular en voluntad del Estado» (*op. cit.*, pág. 39).

representante a partir de las coordenadas constitucionales. Si bien se mira, los demás conflictos están ordenados a ése. La naturaleza jurídica del partido político, o su tratamiento constitucional, no plantean problemas de especial dificultad sino cuando le pone en relación con el representante; ya sea durante el período electoral —integrante de una lista—, ya como miembro de un grupo parlamentario (25). Aquí establece el autor el campo de batalla. Es sin duda el problema a solventar. De modo que todo el esfuerzo que hasta aquí despliega es sicario de éste y se explica en función de él.

Determinar cuál sea la posición del representante es, sobre todo, construir una relación triangular particularmente enrevesada. O, por mejor decir, desvelar la estructura integrada por los preceptos constitucionales reguladores. Quizá pueda haber aún una mayor reducción del problema: se trata de definir el complejo conjunto de reglas jurídicas contenido en el artículo 23 de la Constitución, de tal modo que resulte compatible con la definición constitucional de representación política prescrita en el primer inciso del artículo 66.1 CE. Y todo ello en el marco de un Estado democrático (art. 1.1 CE) *con* partidos políticos (art. 6 CE). No es magro, desde luego, el avance que suponen las aportaciones de Caamaño en la reducción de este problema. En particular merece especial relevancia la interpretación que realiza de la tesis jurisprudencial acerca del alcance de la calificación como fundamentales de los derechos de participación del artículo 23 CE. Cabe sin duda —a partir de los pronunciamientos jurisprudenciales— concluir tal y como lo hace el profesor Caamaño. Incluso no parece ilógico sostener —para algunos de los pronunciamientos— que tras tales argumentaciones latiera el *animus* que a las mismas pretende atribuir el autor. Pero de las afirmaciones textuales cabrían también otras deducciones y conclusiones, sobre todo tras el efecto objetivador que el tiempo y la jurisprudencia posterior produce inevitablemente sobre los fallos ya más lejanos en el tiempo.

Estas líneas no pretenden seguir el amplio y exhaustivo recorrido que el autor realiza a través de las distintas situaciones en las que eventualmente puede encontrarse el representante parlamentario. Sin embargo, y con ocasión de ello, el autor somete a dura prueba las tesis centrales que defiende en su monografía. No trataremos de evaluar la suerte que corren aquéllas en tan duro lance, pero sí de aprovechar la ocasión para esbozar algunas reflexiones, añadidas a las del autor, sobre la naturaleza jurídico-política del representante, y en los que el profesor Caamaño vuelca justificadamente sus mayores esfuerzos.

(25) Incluso todo el problema de la adquisición de la condición de parlamentario viene condicionado por el tratamiento jurídico que se otorgue al representante y por el concepto del mismo que se postule.

El primero de ellos trae su razón de la problemática convivencia normativa de los principios democrático y representativo, plasmada en las dificultades para regular la posición relacional entre elector, electo o elegido y representante. La vía clásica, a la que el autor se adscribe con reservas muy fundadas, que comparto, tiende a contraponer dos clases de representación, una orgánico-formal y otra —ligada al momento democrático— denominada *de contenidos*. Sin entrar en la utilidad o finalidad de la distinción, es lo cierto que su contraposición tiene un efecto perverso, pues al cabo la representación *de contenidos* es sicaria de la orgánico-formal. Sólo en la medida en que ésta es crucial como expresión de la voluntad estatal adquiere relevancia *qué contenido material* concreto revista la decisión. La representación *de contenido*, en términos jurídico-políticos, se identifica hoy con la orgánico-formal en el Estado democrático. No hay dos representaciones ni, por tanto, dos regulaciones distintas. Sí que hay —y ése es el problema— un proceso representativo heteróclito, que termina propiciando inevitablemente una cierta imprecisión metodológica. Sin embargo, y muy a pesar de todo ello, no debe nunca olvidarse que determinadas relaciones —algunas, no todas— entre las tres situaciones enumeradas están normativamente definidas y no cabe, por tanto, innovar sobre ellas. En tal sentido hay que afirmar que no hay en el ordenamiento jurídico-constitucional precepto que habilite una relación de naturaleza jurídica entre elector y elegido más allá del ámbito propio del proceso electoral si no es, por tanto, en los términos y con los efectos que su normativa específica establece. La finalización de aquél extingue o agota los efectos de una manifestación de voluntad que contiene una preferencia política jurídicamente relevante. No hay vínculo jurídico-político, ni suerte alguna de correspondencia específica indeleble, entre la posición de elector y representado. Ni entre la de electo y representante. Por ello la elección no establece una relación jurídica obligacional del elector con el representante (26). Ni con quien le votó. La «necesidad» de que esto sea así *por construcción*, es decir, la exigencia de esta distancia entre elector y representante, está en la base de la naturaleza de la construcción jurisprudencial de la representación política en nuestro ordenamiento.

Pero también —y simultáneamente— el Estado democrático plasmado en nuestra norma fundamental contiene sus propias y no menos necesarias exigencias. Ciertamente la relación política entre ciudadanos y representantes está henchida de contenidos relevantes para el ordenamiento jurídico-político.

(26) A fuer de precisos, más bien está vedada, pues el derecho a la representación del artículo 23 CE debe ser configurado en los términos de los arts. 66.1 y, sobre todo en este caso, 67.2 CE.

Pero se trata ya de un conjunto de actos propios de la política participativa democrática, no sujeta, desde luego, a la rigidez y formalización del proceso representativo definido como esencial por el ordenamiento constitucional. Ello nada prejuzga contra su normación. Todavía más, se trata de actividades que precisan para su ejercicio del reconocimiento de los derechos de participación del mismo artículo 23, en donde también se contiene la regulación del derecho a la representación. Esta perniciosa coincidencia sistemática origina, por cierto, no escasas confusiones y nos obliga a añadir algunas distinciones.

Como ya se dijo, nuestro Estado democrático ensambla en un único precepto constitucional un conjunto de derechos democráticos de participación política. Aunque correcta, esta técnica normativa resulta perversa desde un punto de vista sistemático. Si es lógico que aquellos derechos de participación configurados como fundamentales se regulen en el mismo precepto, no lo es tanto que a todos se les otorgue una naturaleza similar. Comparten notas comunes, las ya dichas; poseen un nivel de protección reforzada similar, pero eso no les identifica en su naturaleza. Cuando el ciudadano participa mediante representantes, el ordenamiento opera una remisión a la definición constitucional de representación recogida en los artículos 66 y 67 CE. Sin duda que esta representación constitucionalmente configurada presenta en nuestro ordenamiento las connotaciones propias de la democracia representativa. Pero una vez realizada esa remisión no puede haber el recurso a parámetros participacionistas para re-interpretar el concepto constitucional de representación política. Esta es, a nuestro juicio, una interpretación del concepto de democracia representativa que cierra la vía a un modelo de normación coherente de los procesos representativos.

La mayor parte de la doctrina constitucional, no sólo la española, sostiene de un modo u otro una interpretación del modelo constitucional de representación apoyada, de modo tácito o no, en una meta-teoría «a la Rousseau». Ello conlleva calificar la representación clásica como un modelo rancio o, alternativamente, como la «treta de Sieyès». Y es también recurso frecuente suponer, como paliativo de los problemas que actualmente acosan a la representación política, intervenciones normativas dirigidas a determinar los contenidos políticos específicos sostenidos por el representante desde un anómico participacionismo. A nuestro modo de ver esta tendencia doctrinal mayoritaria no sólo no encuentra apoyo en nuestra norma fundamental, sino que tampoco lo tiene en la compleja doctrina jurisprudencial sobre la materia. No se pretende aquí versar sobre los diversos matices que ofrece el trabajo de nuestro Tribunal Constitucional a este respecto, pero parece oportuno poner de manifiesto que la supuesta ruptura del modelo clásico propuesta se fundamenta en

una interpretación jurisprudencial que, aunque discutible por otros conceptos, no autoriza a declarar la quiebra de las cuadernas fundamentales del concepto clásico de representación.

El establecimiento de una relación monista representante-representados nace de la construcción doctrinal contenida en la muy conocida sentencia 10/83 y reiterada, con los matices del caso, en muchas otras ocasiones (27). En ella se contiene la descripción de ese singular derecho fundamental *reflejo* a ser representado implícito en el artículo 23. Y en base a la existencia de ese complejo de derechos que habilitan el proceso representativo, y que nuestra Constitución configura como fundamentales, se ha entendido que existía una vía expedita para la construcción de una relación jurídico-representativa de naturaleza sinalagmática entre representante y ciudadano representado. Pero ésa no es ni la letra ni el espíritu de la doctrina jurisprudencial. Podría afirmarse incluso que es más bien contraria, porque *debe* serlo, a tales enfoques.

Los derechos fundamentales a representar y ser representado definen posiciones jurídicas de tal relevancia, que el ordenamiento les otorga la máxima protección. Ahora bien, y sentado lo anterior, el objeto material de esos derechos fundamentales —su contenido esencial— no supone sujeción a voluntad alguna. Nótese que la doctrina de la STC 10/83 no pretende tanto neutralizar la irrupción de la voluntad de una persona jurídica concreta —partido político— cuanto crear un ámbito de desenvolvimiento en el que quepa el libre ejercicio de los derechos fundamentales aludidos y la actuación de los sujetos fundamentales de la participación política constitucionalizados en el artículo 6 CE. En realidad el Tribunal no hace sino aplicar al caso concreto la prohibición constitucional del mandato imperativo, es decir, declara que no cabe norma que imponga sujeción alguna al representante en las manifestaciones de voluntad realizadas con ocasión del ejercicio de sus funciones representativas. Ni nada más, ni nada menos.

IX

Si el primero de los aspectos al que quería dedicar estas ya últimas consideraciones tenía por objeto la relación representante-representado, el segundo pretende servir de ocasión para aludir a otro de los problemas afron-

(27) Hay aquí por parte del profesor Caamaño un gran acierto al ponderar las circunstancias del caso objeto de enjuiciamiento y del descomunal desatino legislativo que lo originó. La reducción del ámbito del pronunciamiento a sus justos términos es un mérito, que estimo mayor, de su monografía.

tados por Caamaño y que comportan la opción por una —o unas— de entre las varias opciones doctrinales existentes, que a su vez deberá ser coherente con la tomada con ocasión del aspecto considerado anteriormente. Me refiero al difícil problema de la figura *sui generis* del parlamentario electo y de su posición respecto del órgano colegiado que ha de integrar. Problemática suscitada por determinados perfiles de la regulación reglamentariamente establecida para la adquisición de la condición *plena* de diputado, artículo 20 RCD (o para la *perfección* de la condición de senador, art. 12 RS). Se trata, como es sabido, de dos manifiestos ejemplos de *cómo no debe de ser* el Derecho parlamentario; lo que ha exigido a su vez denodados esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales para desentrañar y dar coherencia a lo que nunca tuvo mucha.

Desde un punto de vista jurídico-político estricto, discernir entre *diputado electo* y *parlamentario* tiene no pocos problemas en un Estado democrático-representativo. Los ciudadanos eligen, envían o destinan (diputan) a uno de entre ellos para que realice una actividad de naturaleza representativa: en el Estado nacional para que represente a la Nación como *miembro* del órgano colegiado Parlamento; de ahí su denominación de *parlamentario*, es decir, de miembro del Parlamento. El ciudadano *electo* ha sido destinado, es decir, *diputado*, para representar como miembro de un órgano al que *todavía* no pertenece. En tanto que titular de un mandato para representar, goza de inmunidad *durante el período de su mandato* (art. 71.2 CE), es decir, desde el día en que el órgano administrativo electoral lo proclama electo y durante el tiempo del mandato. Cuando se *integra* en el órgano colegiado parlamentario es miembro, *pertenece* a él, y ya está en condiciones de realizar las funciones que la norma le atribuye como tal. Se notará que es al *parlamentario* que ejerce sus funciones al que se le protege con la inviolabilidad (71.1 CE) (28). Si aceptamos que ésta es la doctrina pacífica —no exenta, sin duda, de problemas—, deberemos renunciar a ella al acudir a los Reglamentos parlamentarios, o a la Ley Orgánica reguladora del Régimen Electoral General, cuyo artículo 108.8 introduce nuevos elementos de confusión que no son del caso.

Ensayo aquí Caamaño meritoriamente una construcción compleja en la

(28) No siempre se tiene presente la diferente naturaleza, origen histórico y razón de ser de inmunidad e inviolabilidad. Pero en todo caso en nuestro ordenamiento constitucional estimo que la inviolabilidad lo es respecto de «las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», es decir, que sólo quien puede ejercitar las funciones de parlamentario goza de la prerrogativa de la inviolabilidad. Si ello es así, la indicación del 12.2 RS que impide la participación de los senadores en el ejercicio de las funciones propias de la Cámara implica que las manifestaciones que realicen los senadores electos o designados no podrán estar protegidas por la inviolabilidad, pues no lo son en el ejercicio de unas funciones que todavía no han adquirido.

que junto al «binomio parlamentario electo/parlamentario pleno» sitúa dos posiciones jurídicas nuevas: la de «parlamentario pleno no perfecto» y «parlamentario pleno perfecto» como forma de superar los problemas que se plantean. Todo ello, lógicamente, forzado por la azarosa situación que vive este sector concreto de las regulaciones parlamentaria y electoral. No es mi intención hacer observaciones a este respecto. Doctrina más solvente que la reflejada en nuestras líneas contemplará debidamente los perfiles conceptuales propuestos para afrontar situaciones tan variadas. Ello no obstante, querría apuntar dos indicaciones.

Sin perjuicio del uso que de los términos hace la normativa vigente, no me parece disparatado entender por parlamentario «electo» al candidato que ha resultado *elegido* para ser parlamentario pero *no ha tomado posesión*. A tal fin el parlamentario electo —forma participial irregular del verbo elegir— goza de inmunidad, precisamente por las razones aludidas por Caamaño (29), pero de ninguna prerrogativa, según quedó dicho. El resto de los elementos que definen su *status* jurídico están sujetos a la incorporación al órgano, pues sólo perteneciendo a él al tomar posesión del escaño correspondiente, y con ocasión del ejercicio de las funciones propias, adquieren su sentido y razón de ser. La acreditación de los extremos requeridos en las diferentes normativas parlamentarias marcan la separación entre diputado *electo* y parlamentario *pleno* (30).

Ahora bien, y ésta sería la segunda indicación, los requisitos exigidos son de naturaleza y régimen muy distinto, por más que frecuentemente convivan en el mismo precepto. Primordialmente se requiere la acreditación de un hecho ante un órgano parlamentario de naturaleza administrativa, mediante la presentación de la *credencial* o documento que da fe de un nombramiento

(29) *El mandato...*, cit., págs. 103.

(30) En tal sentido me parece básicamente correcta la tesis defendida en sede parlamentaria por el diputado Herrero y Rodríguez de Miñón y argüida por Caamaño, aunque con otra finalidad: «Nosotros propugnamos una solución que (...) garantice: primero, que el diputado adquiere su condición de tal por el solo hecho de la elección; segundo, que el diputado no entre a gozar de sus prerrogativas parlamentarias sino (*sic*) cumple las condiciones señaladas en el artículo 21. De las cuales nos parece fundamental el juramento o promesa de acatar la Constitución; y tercero, que se garantice la inmunidad del parlamentario desde el momento de la elección hasta que se cumpla, y en consecuencia consolide, o no cumpla, y en consecuencia pierda, los requisitos del artículo 21» (*DSCD*, Comisión de Reglamento, cit. por CAAMAÑO, *El mandato...*, cit. pág. 114, en nota). Es, desde luego, menos compartible el requisito del juramento como procedimiento de control político, pero éste es un tema de coyuntura y oportunidad política. Hasta el punto de que, al perder eficacia la negativa al juramento, el requisito se torna vacío de contenido material. Esta cuestión ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en las SSTC 101/ 1983, 18-XI; 122/1983, 16-XII; 119/1990, 21-VI.

y que habilita por ello para tomar posesión del cargo público representativo. Se trata de un requisito clásico, como bien documenta Caamaño. El segundo requisito, aunque también clásico, es ciertamente más moderno y está ligado a las exigencias del principio de división de poderes: cumplimentar una declaración de actividades a los efectos de examinar las posibles incompatibilidades (31). El tercero de los requisitos, la exigencia de juramento o promesa de acatamiento de la Constitución, es causante de diversos problemas directos e indirectos y merece una mención más detenida.

De la consideración de los pronunciamientos jurisprudenciales al respecto cabe colegir una constatación: no parecen haberse producido transformaciones esenciales en la línea de separación *electo-pleno*, ni apreciamos un reforzamiento de «la dimensión democrática del mandato representativo frente a una consideración en exceso organicista del mismo...» (32). Lo que, según nuestro entender, ha constituido objeto de pronunciamiento jurisprudencial es, de un lado, la constitucionalidad de la *exigencia* de juramento o promesa; de otro, la constitucionalidad de la *fórmula de juramento* utilizada por los diputados recurrentes y resuelto en su favor por la sentencia 119/90. Y no apreciamos disparidad de doctrina entre ésta y la línea jurisprudencial anterior en los aspectos que ahora tratamos (33). La misma doctrina jurisprudencial que fundamenta las sentencias denegadoras de amparo ante la negativa a prestar juramento —incumplimiento de un precepto reglamentario que no resulta contrario a la Constitución— es la que en STC 119/1990 otorga el amparo, al haber prestado los recurrentes el juramento y cumplimentado con ello el precepto reglamentario. El hecho de que la fórmula empleada no se corresponda exactamente con la prescrita por un «precedente parlamentario», sesgadamente argüido como fundamento denegador por la Presidencia de la Cámara, en nada mengua el cumplimiento del requisito. No se trata, pues, a nuestro entender, de diferente doctrina, sino de dos supuestos distintos. Y al tratarse de dos supuestos distintos se produce un fallo diferente, mas no porque haya cambiado la doctrina jurisprudencial al respecto *con ocasión* de idéntico supuesto (34).

(31) Este requisito sólo se configura como condición de adquisición de la condición plena en el Reglamento del Congreso, mientras que en el Senado se trata de un requisito procedimental a cuyo incumplimiento no se vincula consecuencia jurídica inmediata alguna.

(32) *El mandato...*, cit., pág. 148 *in fine*.

(33) «Los diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes lo eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito...» (STC 119/1990 FJ 7.º).

(34) Lo que sí es claramente perceptible, en cambio, es el «tono», ciertamente defensivo, como sostiene Caamaño, de la redacción de la sentencia 101/83, y que contrasta con el que

Todo lo dicho aquí no pretende prejuzgar en ningún caso la constitucionalidad de la exigencia reglamentaria de juramento o promesa, ni mucho menos terciar en su naturaleza. Se trata, desde luego, de un requisito innovativo, pues a diferencia de los otros dos prescritos en el artículo 20 RCD, éste no contiene una condición cuya cumplimentación sea *materialmente* necesaria para ejercer las funciones parlamentarias. Ahora bien, sentado lo anterior, y sentado también que se trata de un requisito *no contrario* a la Constitución, el diputado que no preste juramento o promesa no puede ejercer las funciones que la Constitución le atribuye ni gozar de las prerrogativas, *salvo la de inmunidad*, por las razones antes apuntadas. Y ello en los mismos términos que si incumple el requisito de presentación de credencial o de realización de una declaración de incompatibilidades. La atribución de un significado político o jurídico determinante a tal requisito por las partes litigantes no modifica los términos del problema en sede jurisprudencial, en la medida en que la norma constitucional nada dice al respecto (35).

presentan las posteriores. Pero se trata de una apreciación explicable por el transcurso del tiempo político y cronológico...

(35) Acerca de la inconsistencia jurídica del juramento exigido y, en definitiva, sobre su indeterminación y consiguiente capacidad material de vincular puede verse, entre otros, Rosa María RUIZ LAPENA, *El juramento de los parlamentarios*, en L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.), *De la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Zaragoza, Ed. U. de Zaragoza, 1985, págs. 375-389.

