

Juan Cano Bueso

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALMERÍA.
CONSEJERO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA. LETRADO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (E. E.).

GRUPOS PARLAMENTARIOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Es sobradamente conocido que el Estado constitucional de nuestros días, donde funciona el sistema parlamentario de gobierno, se caracteriza por una colaboración de poderes en equilibrio inestable, una división del trabajo, un reparto de papeles y una distribución de funciones que el ente asociativo denominado *partido político* irradia desde la sociedad civil a las instituciones y, más en concreto, a los órganos constitucionales del Estado ¹.

El protagonismo del partido político es, por tanto, incuestionable. Y por ello lo es, también, el decisivo papel del Grupo Parlamentario cuya naturaleza y funciones han sido tratadas con profundidad y solvencia por nuestra doctrina científica (Pérez-Serrano Jaúregui, Saiz Aznáiz y Morales Arroyo, principalmente). Por ello, nuestro presente trabajo tiene un alcance bien limitado. Se trata sólo de ofrecer las suficientes pinceladas que hagan mínimamente comprensible la posición del diputado y del Grupo en el Derecho Parlamentario actual y el papel que en el plano de la representación política cada uno de ellos conserva.

Para ello es necesario recordar cómo en el viejo Estado liberal la legislación ocupaba un lugar de preeminencia entre las diversas actividades estatales, pues a la ley estaban subordinados tanto los jueces y magistrados como el Gobierno y la Administración. En rigor el legislador sólo se sometía a la Constitución, pero en su mano estaba la propia modificación de ésta. El Parlamento se nutría de diputados que, dotados de cierto *status* personal y reclutados por sistemas de voto restringido, gozaban de especial consideración y respetabilidad, se consideraban representantes de la Nación entera, encarnaban la «voluntad general» y tomaban sus decisiones con ilimitada libertad. Lejos quedaban, pues, los «cuadernos de instrucciones» y el mandato imperativo propio del Antiguo Régimen.

¹ Para M. ARAGÓN la situación actual «tiene poco que ver con la estricta "separación"... y mucho con la "compartición", la "concurcencia" y la "cooperación" funcional». Vid su trabajo «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales». En A. GARRORENA MORALES (Ed.): «El Parlamento y sus transformaciones actuales». Tecnos. Madrid, 1990. Pág. 131.

En el Estado constitucional liberal se presumía que los Diputados, libres de trabas y consignas, podían formar la voluntad estatal sin estar sometidos a la condición de mandatarios. En consecuencia, a través de la capacidad de convicción y persuasión, de la habilidad oratoria, en suma, deberían los Parlamentos, mediante un libre intercambio de opiniones, producir el compromiso político que se expresaría en forma de mandato legislador con carácter general y abstracto.

Pero acaeció que este Parlamento liberal representativo, concebido como un lugar de encuentro y de intercambio de opiniones entre la propia burguesía, estructurado como órgano de la sociedad y expresión de la opinión pública burguesa ², fue perdiendo su misma base social con la irrupción de las masas obreras organizadas y la participación política de las clases populares a través de la generalización del sufragio. La técnica de la representación, adecuada a una capa social homogénea — la burguesía—, se vio distorsionada como principio organizativo al tener que integrar intereses divergentes y aún opuestos a los inicialmente previstos. La disfuncionalidad se resolvió al postularse los partidos como elementos sustantivos de la acción social y política.

La transformación de la democracia liberal representativa en una democracia de partidos supondrá una mutación del papel del Parlamento ³. En efecto; el Parlamento decimonónico ejercía la función legitimadora del sistema plasmando instrumentalmente la soberanía y presentándose como el momento en que se concreta la racionalidad y universalidad burguesa. En cambio el siglo XX viene a conocer la plenitud de una realidad social diferente, estructurada sobre una nueva fundamentación económica y política, que supone una lógica institucional distinta y que termina por socavar los cimientos del parlamentarismo liberal-representativo. Esta

² Vid. J. HABERMAS: «Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la opinión pública». Ed. Gustavo Gili. Barcelona. 1981. Y, más recientemente, del mismo autor, vid. El Cap. VIII de su obra «Facticidad y validez». Ed. Trotta. Madrid. 1998, pp. 407 y ss.

³ Como ha escrito KAMMLER, «como órgano de una opinión pública política y crítica de la sociedad burguesa, el Parlamento servía tanto para la fundamentación legislativa del poder como el control crítico de la praxis del poder. Pero, puesto que bajo la condiciones de la sociedad industrial, del capitalismo desarrollado, la opinión pública puede reivindicar menos que nunca el rango de un colectivo crítico y políticamente eficaz del ejercicio del poder, desaparece la función del Parlamento como foro de discusión políticamente decisivo, para convertirse en un foro de manifestación, esto es — afirma el propio KAMMLER recogiendo palabras de LEIBHOLZ— “en un lugar... en donde se dan cita los delegados militantes de los partidos, para dar constancia de unas decisiones que ya han sido tomadas con anterioridad en los comités o en los congresos de los partidos”». («El Estado social». En J. ABENDROTH y K. LENK: «Introducción a la Ciencia política». Anagrama. Barcelona. 1971. Pág. 111.)

convulsión histórica, de amplias y complejas consecuencias, se explicita en una triple crisis: la del mandato representativo; la del carácter de generalidad y universalidad de la ley, y la crisis, en fin, de las funciones clásicas del Parlamento, especialmente de la legislativa y la de control.

Todo ello en un contexto en que la tajante separación entre sociedad civil y Estado va a ser sustituida, de un lado, por un proceso de socialización del Estado (que pasa de mero espectador de los procesos económicos y sociales a Estado interventor en los mismos), y, de otro, por una estatalización de la sociedad por cuanto el ejercicio del poder se va a articular a través de partidos, sindicatos y asociaciones de todo tipo que vienen a sustituir a la clásica y desorganizada opinión pública burguesa.

Así las cosas, la verdadera transformación estructural del Parlamento vendrá de la mano de la irrupción del partido político en la Cámara, pues frente a aquellos parlamentarios portadores de un mandato representativo que perseguían el «interés general» sin atender otros dictados que no fuesen los de su propia «conciencia»⁴, se contraponen ahora el Diputado elegido en las listas de un partido político, integrado en un organigrama reglamentado de grupo parlamentario, actuando con voto disciplinado y comprometido imperativamente con el programa electoral sometido al sufragio de los ciudadanos. La aparición del partido político como instancia de intermediación y el encuadramiento de los diputados en Grupos pone al descubierto dos monumentales ficciones: de una parte, el mito del mandato representativo que se muta en imperativo como consecuencia del ejercicio de la disciplina parlamentaria; de otra, y en el terreno de las funciones, las dificultades para que la Cámara ejercite la actividad de control (función que en lo sucesivo será ejercitada por la minoría) al existir una mayoría parlamentaria que apoya y sostiene al Gobierno. Ello se materializa en una flagrante crisis de la división de poderes que vendrá sustituida en lo sucesivo por una tensión entre mayoría y minoría.

4 Refiriéndose a la radical transformación estructural del Parlamento ha escrito LEIBHOLZ que «... ya no son los Parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en la que los diputados, sin otra coacción que la de la conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de los electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo; en la realidad política, y a pesar de que... se proclame la devoción a la democracia representativa parlamentaria, se han convertido más bien en centros en los que los diputados, bajo la coacción del Partido... llegan a sentirse en un compromiso de laberintos, que se reflejan luego de modo decisivo en sus discursos y votaciones, de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los Plenos parlamentarios para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí». («El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de partidos». En «Problemas fundamentales de la democracia moderna». I.E.P. Madrid. 1971. Págs. 26 y 27.

No se precisa decir que este nuevo 'Estado de partidos' no se corresponde con el viejo liberalismo clásico cuya eficacia ahora se cuestiona para resolver los complicados problemas de la civilización tecnológica y cibernética, caracterizada por la globalización de la economía y la mundialización del mercado, por el ensanchamiento del espacio económico en paralelo a la reducción del espacio político ⁵. El viejo Estado liberal pivotaba sobre los valores de la libertad, la propiedad individual, la «igualdad jurídica» y la participación en la determinación de la voluntad estatal a través del sufragio. El individualismo como valor esencial, el abstencionismo estatal y la justicia conmutativa eran sus señas de identidad. Pero la expansión neo-capitalista y la sociedad de la robótica han propiciado una mutación estatal que, si bien se mira, no es sino una readecuación funcional que mantiene el sistema de producción pero modifica el de distribución, produciendo con frecuencia concentraciones capitalistas en situaciones de oligopolio ⁶. El tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado social de Derecho supondrá «que el constitucionalismo moderno deje de ser sólo un instrumento protector del individuo frente al poder, (pues) junto al elemento y a la función garantizadora aparecen el elemento y la función transformadora de las Constituciones» ⁷.

El despliegue de la actividad del Estado social de Derecho va a producir dos consecuencias de hondas repercusiones sociales:

1. De una parte, *una creciente presencia del Poder Ejecutivo* debida a la multiplicación y complicación de los fines y tareas que el Estado debe atender. La intervención pública en la vida económica tendrá su correlato en la vida jurídica a través del incremento de las técnicas de deslegalización y la proliferación de las reservas de reglamento. La imagen de este Estado social de Derecho vigente en las democracias occidentales más avanzadas configura, por contraposición al viejo Estado liberal de Derecho, un Estado distribuidor donde el Estado, a veces empresario y siem-

⁵ Vid. P. de VEGA: «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 100, Abril-Junio de 1998.

⁶ Como ha escrito GARCÍA PELAYO «mientras que el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social se sustenta en la justicia distributiva. Mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenidos, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma; mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material; mientras que el adversario de los valores burgueses clásicos era la expansión de la acción estatal, para limitar la cual se instituyeron los adecuados mecanismos — derechos individuales, principio de legalidad, división de poderes, etc.— en cambio, lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado.... Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado». (*Las transformaciones del Estado contemporáneo*). Alianza, Madrid, 1982. pp. 26 y 27).

⁷ P. DE VEGA: Prólogo a C. SCHMITT «*La defensa de la Constitución*». Tecnos. Madrid. 1983. Pág. 23.

pre interventor en la regulación de la economía, condiciona por completo el proceso político, económico y social. Nos encontramos, así, ante una nueva realidad caracterizada por la transformación de «un “Estado (predominantemente) legislativo”.... en un “Estado predominantemente administrativo o de prestaciones” o, quizás, más bien en un Estado “manager” de la sociedad nacional»⁸.

Al ser la función prioritaria del Estado más la de *actuar* que la de legislar, se produce un fenómeno de traslación del *lugar* de la decisión del Parlamento a las instancias gubernamentales y administrativas⁹. El Parlamento queda así desplazado de la dirección política tanto por la Administración (que actúa en la sociedad desde el Estado) como por los partidos y asociaciones (que actúan en el Estado desde la sociedad) produciéndose desde aquella un incremento desmesurado de la potestad reglamentaria, a la vez que el Gobierno arrebató la función legislativa *real* al Parlamento, generando la práctica totalidad de los proyectos de ley que consigue aprobar sin dificultad en el Parlamento a través de la mayoría¹⁰. La Cámara — mejor dicho, la minoría en la Cámara— continúa ejerciendo la crítica del Gobierno, pero éste refuerza su posición institucional al contar con los gabinetes de expertos, la información suficiente y los mecanismos capaces de garantizar respuestas inmediatas y concretas a las demandas ciudadanas, recursos y respuestas lejos del alcance del Parlamento que se mueve con demasiada pereza en esta nueva dinámica institucional.

2. Una segunda constatación general sería la de la *insuficiencia de la participación política basada en el sufragio periódico*. En el Estado liberal burgués los ciudadanos se limitaban a participar en el proceso electoral¹¹ a efectos de configurar un Parlamento que mediante leyes generales y abstractas expresaban la voluntad estatal. El carácter de abstracción y generalidad de la ley en el Estado liberal derivaba de la necesidad de instituir la «igualdad formal» de los sujetos destinatarios de la norma y de establecer el necesario ámbito de libertad para la materialización de los intercam-

⁸ M. GARCÍA-PELAYO: «Las transformaciones del Estado contemporáneo». Op. cit. Pág. 27.

⁹ M. RAMÍREZ: «La participación política». Tecnos. Madrid. 1985. Pág. 34 y ss.

¹⁰ «En esta situación — dirá KAMMLER— la fracción mayoritaria constituye el “poder ejecutivo legislador”. Por consiguiente, el Gobierno, la fracción mayoritaria y la burocracia estatal forman una unidad política que tiene en cuenta la importancia real de los partidos y rompe el marco institucional del Parlamento». («El Estado social». Op. cit. Pág. 111).

¹¹ Nos referimos a la actitud de inhibición del burgués *moderno*, que A. GARRORENA califica como «mentalidad del desentendimiento», perfectamente plasmada en los argumentos de SIEYÉS y B. CONSTANT, y que consiste, básicamente, en replegarse a la esfera de lo privado (intereses, industrias, negocios) organizando la libertad política de forma que perturbe lo menos posible el ámbito de la privacidad. («Representación política y Constitución democrática...». Op. cit. Págs. 54 y 28 y ss.).

bios de mercancías ¹². La mediación formal puramente jurídica que la ley realiza en la fase del capitalismo concurrencial será sustituida por la mediación a través del *contenido* de la norma en la fase del Estado intervencionista. Ello comportará el tránsito del concepto de ley general a otras formas legales más concretas o especiales y la presencia de nuevos sujetos en la tarea de mediación. En el Estado social, junto al derecho individualizado de los ciudadanos a la participación, aparecen los grupos y asociaciones de intereses propios del tejido de la sociedad organizacional ¹³ que tienen como función mediatizar las decisiones políticas y económicas de gobierno a través de un fluido diálogo con las tecno-burocracias correspondientes. Estamos, así, en presencia de una *extraparlamentarización* de la información, la negociación y el diálogo entre las organizaciones que representan intereses sectoriales y/o de clases, de un lado, y el poder político, de otro. Es más, cunde la sensación cada vez menos disimulada de que la internacionalización de la economía y la globalización de los mercados arrastran a los Gobiernos a tomar decisiones más «ratificadoras» que «correctoras» de los acuerdos adoptadas en los despachos de los grandes centros financieros.

Esta nueva situación no sólo afecta al prestigio de las instituciones, sino que altera el propio principio democrático, pues esta actividad negociada, llevada a cabo en la privacidad, entre los vértices de las organizaciones representativas de concretos intereses y las burocracias rectoras arrojan como resultado determinadas decisiones políticas. A ellas se llega tras una progresiva relegación de los representantes de los ciudadanos por parte de los «expertos» formalmente neutrales que, bajo la cobertura de la complejidad técnica de los asuntos, se han autoinvestido de la capacidad de adoptar decisiones o de condicionar las mismas. De esta manera, la actividad de las asociaciones y grupos de presión se desenvuelve en la antesala parlamentaria y queda sustraída al control político. Y aun cuando aquéllas y éstas traspasan los umbrales de la Cámara, sus impulsos no se dirigen ya al Parlamento, en tanto que institución representativa, cuanto al partido político, única instancia capaz de evitar el neocorporativismo atomizado y la desagregación social a que la sociedad de nuestros días propende.

El sistema de producción de normas legales es en nuestros días, primordialmente, una instancia de participación y negociación, sólo que ésta acaece muy principalmente fuera de los muros del Parlamento. Uno de los graves problemas de la democracia de nuestros días consiste, en -

¹² P. BARCELONA: «Stato e mercato. Fra monopolio e democrazia». Bari. 1976. Págs. 31 y ss.

¹³ M. GARCÍA-PELAYO: «Las transformaciones del Estado contemporáneo». Op. cit. Págs. 92 y ss.

tonces, en recuperar al Parlamento como *locus* — inevitablemente compartido con el Gobierno— donde concurren los sujetos para la composición de sus intereses. Ante carencias más importantes, lo que menos importa al momento legislativo es el rigor técnico o la depuración del ordenamiento jurídico. Lo verdaderamente relevante en sede parlamentaria es la recuperación de la participación, la materialización del pluralismo político, la legitimidad del producto resultante. Todo ello en consonancia, precisamente, con la búsqueda de la *utilidad y eficacia* política de la norma, tanto en su proceso de gestación paccionada como en su resultado de instrumento regulador de relaciones económicas y prestaciones sociales de todo tipo. No conviene, pues, olvidar que la ley del Estado social está necesitada de un cierto consenso en su proceso de gestación en aras de su eficacia; es decir, de su posterior *efectividad y factibilidad*¹⁴. Se comprenderá, pues, la importancia que para la recuperación del Parlamento como *locus* de la decisión tiene la información parlamentaria, es decir, la necesidad de que tanto el Parlamento y sus órganos, como los Grupos Parlamentarios y los Diputados singularmente considerados, puedan tener a su disposición los datos, informes o documentos de todo tipo de que disponen las Administraciones Públicas¹⁵.

Que los partidos son hoy los verdaderos motores de la vida política es algo indiscutido. En efecto; en el *terreno ideológico*, son los partidos quienes agrupan a los militantes atendiendo a las afinidades políticas; en el campo de la *sociología electoral*, ellos son también quienes tienen organización y recursos para afrontar con éxito una campaña electoral; por su parte, la *legislación electoral* es a ellos a quienes reconoce — junto a las agrupaciones de electores— capacidad jurídica para presentar candidaturas; en la *vertiente institucional*, en fin, el líder del partido es el candidato para formar Gobierno y la mayoría parlamentaria que le inviste tiene como principal función sostener y apoyar al Gobierno, provocando, por derivación, la unificación — dentro de la diversidad— de la oposición política como entidad contrapuesta. Por ello hemos antes constatado que la antigua tensión Parlamento-Gobierno viene sustituida por una nueva dialéctica que acaece entre el complejo mayoría parlamentario-gubernamental, de una parte,

14 Sobre la preocupación reciente de estos problemas, véase M.J. MONTORO CHINER: «Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas». Serie de Técnica Legislativa II, Cuadernos y Debates. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1.989. Sobre los problemas de la técnica legislativa en España el trabajo pionero se debe a GRETEL: «La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa». Bosch. Barcelona. 1986. De interés también la lectura de AA.VV.: «Técnica normativa de las Comunidades Autónomas». Comunidad de Madrid. Madrid. 1991. D. MENDONÇA: «Introducción al análisis normativo». Cuadernos y Debates. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1992. Y AA.VV.: «La técnica legislativa a debate». Op. cit.

15 Vid. J. CANO BUESO: «El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento parlamentario español». Publicaciones del Congreso de los Diputados. Serie Monografías, nº29. Madrid. 1996.

frente a la oposición política, de otra, tensión que se reequilibra tras cada proceso electoral. Las anteriores afirmaciones responden al funcionamiento real de nuestro sistema parlamentario de gobierno que es plenamente «grupocrático».

Importa señalar, por consiguiente, que la ficción de la representación política burguesa sigue funcionando en unas circunstancias que poco tienen que ver con las que conformaron la concepción liberal de la representación en los albores del Estado constitucional y con base en el dogma de la soberanía nacional ¹⁶.

Con todo, lo llamativo de la situación actual es que siga siendo dado preguntarnos, en nuestra calidad de asistentes a una sesión parlamentaria, «qué tipo de razón es ésta en la cual la determinación precede al debate» ¹⁷, justamente como si hubiésemos desempolvado en el tiempo el Parlamento anterior a la revolución liberal. Lo que sorprende, cuanto menos, es el hecho de que dos siglos después del famoso discurso a los electores de Bristol, parecidas palabras podrían esgrimirse hoy si se tratara de poner de manifiesto esta gran ficción heredada del parlamentarismo burgués: el mito del mandato representativo, mutado en imperativo por virtud de la disciplina organizada por el Grupo parlamentario, expresión del partido en el Parlamento.

En concordancia expresa o tácita con la mayoría de las constituciones extranjeras y, desde luego, asumido también por nuestros Estatutos de Autonomía, el artículo 67.2^o de nuestra Constitución establece la prohibición del mandato imperativo. Si se tratara de ejemplificar la falta de adecuación de una norma constitucional a la realidad política subyacente, acaso no exista un ejemplo más palmario en los textos fundamentales que esta construcción ya histórica del mandato representativo.

No en su origen y sentido, pero sí en sus consecuencias políticas, la realidad es que el problema de la representación parece haber recorrido el túnel del tiempo, en una suerte de salto del Estado pre-liberal al Estado social. Ciertamente que el principio representativo de los Parlamentos

16 Como ha escrito J.A. PORTERO MOLINA «lo insatisfactorio es que doscientos años después de BURKE o de SIEYÉS, la función de representación de los modernos Parlamentos siga teorizándose sobre los mismos elementos que entonces, como si el desarrollo del principio democrático no hubiera tenido lugar, y produciendo las mismas consecuencias jurídicas en los dos sujetos de la relación, es decir, independencia del representante y efectos de sus decisiones en el representado, sin otro medio de defensa que el control político periódicamente posible». («Sobre la representación política»). Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n^o10, 1991 Pág. 90).

17 E. BURKE: «Speech to the electors of Bristol». En «Speeches and letters on american affairs». Everyman's Library. London. 1950. Pág. 37.

medievales estaba construido sobre fundamentos del Derecho privado. La técnica al uso se amparaba en los contratos de comisión o de mandato, encontrándose perfectamente delimitados los sujetos de la representación y el ámbito de la misma, generalmente contenido en los «cuadernos de instrucciones». Consecuencia lógica de esta modalidad de representación era la responsabilidad, incluso patrimonial, por los perjuicios que se derivasen de sobrepasar el contenido del mandato y, por supuesto, la revocación del mismo.

El desarrollo democrático en Inglaterra y la vía revolucionaria burguesa contra el Antiguo Régimen en el continente propiciaron la transformación de una modalidad de mandato a otra¹⁸. En efecto; en virtud de la doctrina de la soberanía nacional¹⁹, los diputados dejan de representar a los electores para convertirse en representantes de la Nación entera. Pero como la Nación — única soberana— no puede actuar sino a través de representantes, su mandato está vinculado a la Nación por lo que los elegidos no podrán ser revocados por los electores²⁰.

Esta inconsistente construcción jurídica funcionó sin embargo ideológica y políticamente. La representación burguesa vendría a ser la traslación en el nivel político y parlamentario de la opinión pública burguesa, configurada como resultado de la discusión libre entre particulares. Si esta opinión pública burguesa tiene su fundamento en la libre discusión entre ciudadanos libres, carecería de toda lógica que el Parlamento, lugar de discusión y formación de esta opinión

18 Por todos, P. DE VEGA GARCÍA: «La prohibición de acumulación de mandatos y del mandato imperativo y la obligación de convocatoria reglamentaria de las Cámaras». Comentario al art. 67 C.E. En O. ALZAGA VILLEAMIL: «Comentarios a las Leyes Políticas: La Constitución Española». Edersa. Madrid, 1989. Págs. 89 y ss.

19 Como es conocido, la construcción de la teoría del gobierno representativo se debe a E. SIEYÉS: «¿Qué es el tercer estado? Ensayo sobre los privilegios». Alianza. Madrid, 1989, frente a la concepción de democracia directa postulada por J. J. ROUSSEAU: «Del contrato social; Discurso sobre las ciencias y las artes; Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres» (Prólogo y notas de M. ARMIÑO). 2ª Ed. Alianza. Madrid, 1982.

Como ha escrito J.A. PORTERO MOLINA «Sentado el presupuesto de la soberanía nacional y su corolario, la representación de la nación, el debate sobre la naturaleza del mandato discurre de manera lógica. El mandato imperativo, como exigencia necesaria de los planteamientos rousseauianos es rotundamente rechazado por Sieyés para el que la distinción entre democracia y gobierno representativo resulta evidente. («Sobre la representación política». Op. cit. Pág. 97).

20 P. DE VEGA ha puesto de manifiesto las dos formas, americana y europea, en que el pueblo ejercita la soberanía: para la primera, «el ejercicio del poder constituyente requiere siempre la participación directa del pueblo como efectivo titular de la soberanía. Por otra parte, se presenta la tesis, sostenida por SIEYÉS, conforme a la cual se admite la delegación de competencias y se incorpora el principio representativo a la mecánica del poder constituyente». Mientras que para el constitucionalismo americano el poder constituyente es inalienable y no admite representación, para el constitucionalismo continental la soberanía corresponde a la Nación que expresa su voluntad por medio de representantes. «El poder constituyente deja de ser entonces el poder en el que el pueblo directamente participa, como titular indiscutible de la soberanía, para convertirse en el poder de las Asambleas, en las que la Nación delega sus competencias.... Con la apelación a la soberanía de la Nación o del pueblo, se aseguraba la indiscutible prepotencia de las Asambleas en las que, primero la burguesía y después las oligarquías partidistas, asentaron su dominio; y, por otra parte, con la invocación a los principios del régimen representativo, se excluía la intervención de los ciudadanos, permitiendo de este modo que burguesía y partidos quedarán convertidos en los únicos depositarios de la soberanía nacional». («La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente». Tecnos. Madrid, 1988. Págs. 31-32 y 34).

pública, no dotase de libertad a sus diputados a través, precisamente, de la técnica del mandato representativo ²¹.

La concepción política liberal, plenamente vigente durante bastante tiempo, será combatida no sólo por las teorías hegelianas ²² (la necesidad de que el Estado armonice las desigualdades y disfunciones de la sociedad civil), sino por la revisión crítica ²³ a que obliga la presión del proletariado y la aparición en escena de partidos, asociaciones y sindicatos, cuyo reconocimiento no se operará hasta el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial y que seguirán conviviendo en nuestros textos constitucionales con el reconocimiento del mandato representativo o, si se prefiere, con la prohibición del mandato imperativo. La contradicción entre realidad política subyacente y realidad jurídica constitucionalizada sigue, pues, sin resolverse ²⁴.

Puesto que los diputados no son hoy representantes del pueblo sino mandatarios de los partidos, el problema se desplaza a que el partido interprete correctamente la voluntad de los ciudadanos y sus demandas sociales, para que a través de éste quien tome cuerpo y gobierne sea verdaderamente el pueblo. El partido ha quebrado la relación representativa del liberalismo burgués partiendo en dos la antigua relación representante-representado: El resultado final de

21 Para J.A. PORTERO MOLINA «Posiblemente con la teoría orgánica llega a su límite el intento de conceptualización jurídica de la relación entre electores y elegidos. La prohibición del mandato imperativo impide explicar por completo como queda garantizado por el derecho el funcionamiento correcto de esa relación de representación. Con apelaciones no jurídicas tratan de explicarlo JELLINEK y CARRÉ, mientras que para LEIBHOLZ la vigencia de aquella previsión es, precisamente, el reducto de la democracia representativa, y para KELSEN es la causa de que la representación sea, jurídicamente, una ficción eficaz para obstaculizar el avance del principio democrático». («Sobre la representación política». Op. cit. Pág. 106). La fundamentación de las anteriores afirmaciones se encuentra en G. JELLINEK: «Teoría general del Estado» Albatros. Buenos Aires. 1973; CARRÉ DE MALBERG: «Contribución a la teoría general del Estado». Traducción de J. Lion Depetra. Fondo de Cultura Económica. Méjico. 1948; H. KELSEN: «Esencia y valor de la democracia». Ed. Nacional. Méjico. 1980; y G. LEIBHOLZ: «Problemas fundamentales de la democracia moderna». Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1971.

22 HEGEL vendrá a poner de manifiesto y a criticar el profundo antagonismo y la inevitable escisión de la sociedad burguesa, tras la apariencia de racionalidad de las leyes de la economía política, pues la sociedad civil «no sólo no elimina la desigualdad de los hombres impuesta por la naturaleza, sino que... la eleva como desigualdad de la aptitud, de la riqueza y hasta de la educación intelectual y moral». De ahí que la propensión natural a la desorganización de dicha sociedad lleve al filósofo alemán a reclamar mecanismos de integración por medio del poder político. (G.W.F. HEGEL: «Filosofía del Derecho». Editorial Claridad. Buenos Aires. 1968. Pág. 181. Parágrafo 200).

23 Su versión más radical puede encontrarse en la crítica marxista al parlamentarismo burgués desde posiciones de democracia directa (Así, K. MARX: «La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850; El dieciocho bromario de Luis Bonaparte», 2ª Ed. Espasa-Calpe. Madrid. 1992; y V.I. LENIN: «El Estado y la revolución: La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletariado en la Revolución». Progreso. Moscú. 1977). Y en su versión revisionista procede ya a conectar el mandato del diputado con el partido político (K. KAUSTKY: «Parlamentarismo y democracia». Editora Nacional. Madrid. 1982).

24 Desde el plano normativo no es ya sólo la taxativa prohibición del mandato imperativo contenido en el art. 67.2º CE. Aunque tal prohibición no se hubiese constitucionalizado, a la misma conclusión se llegaría a partir de la consagración del principio de soberanía nacional contenido en los arts. 1.2º y 66.1º C.E., doctrinalmente incompatibles con la existencia del mandato imperativo. Un supuesto distinto, pero ligado muy directamente con el anterior, de inadecuación de la norma constitucional a la realidad subyacente, lo constituye también el art. 79.3º C.E. Es sabido que la Junta de Portavoces es el órgano determinante del funcionamiento político del Parlamento gremial; es también conocido que en España dicho órgano — por voluntad de los reglamentos parlamentarios, que son normas incardinadas directamente a la Constitución— adopta sus decisiones por el sistema del voto ponderado, es decir, el portavoz representa tantos votos como diputados componen su grupo parlamentario. Y todo ello en aparente y pacífica convivencia con la dicción del art. 79.3º (y sus normas concordantes de los reglamentos parlamentarios): «El voto de los Senadores y Diputados es personal e indelegable.»

esta fractura es la relación partido-diputado, de una parte, y, de otra, la relación partido-elector. El diputado, por tanto, ha dejado en gran medida de responder ante el elector para hacerlo ante el partido, que es, a fin de cuentas, a quien debe su acta y su posible reelección. La auténtica relación representativa ha quedado circunscrita hoy a la relación partido-elector ²⁵.

Esta fenomenología política subyacente a la norma jurídica es amplia y variada, como puede observarse apenas se escruta la realidad parlamentaria de nuestros días, sin que, por lo demás, hayan faltado voces que han comparado los programas electorales de los partidos con los antiguos *Cahiers d'instructions* del mandato imperativo ²⁶, ni quien haya calificado al mandato representativo como pieza de museo propia de la arqueología constitucional ²⁷.

Lo que ocurre en la realidad institucional de nuestros días es que la tensión/división Parlamento-Gobierno viene sustituida hoy por la tensión/división mayoría parlamentario-gubernamental frente a minoría política. Por ello, la efectividad del control del Gobierno y de la Administración por parte del Parlamento depende, en realidad, de la laboriosidad y organización de los Grupos Parlamentarios de la oposición y de los instrumentos jurídicos y prácticos de actuación de que se dote a las minorías parlamentarias para el ejercicio de sus funciones, máxime en el contexto de un Estado social donde el Gobierno juega con evidentes ventajas informativas ²⁸. La relativización de la autonomía del binomio Parlamento-Gobierno ha supuesto, en la práctica, el fortalecimiento del Poder Judicial como instancia capaz de defender la libertad del ciudadano frente al aparato estatal (Administración y legislación) y la aparición en el horizonte de una nueva dialéctica en torno al poder político y al poder Judicial, como polos de la relación. En dicho contexto no resulta exagerado afirmar que el poder político jurisdiccionalmente controlado y parlamentariamente limitado es la forma democrática del Estado constitucional de nuestros días ²⁹.

25 A. GARRORENA MORALES: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación.» En «El Parlamento y sus transformaciones actuales.» Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-13 de abril de 1988. Tecnos. Madrid. 1990. Págs. 46 y ss.

26 A. TORRES DEL MORAL: «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos.» En Revista de Derecho Político. N.º 14. Madrid. 1982. Pág. 17.

27 En expresión de MORSTEN-MARX, cit. en P. VIRGA: «Il partito nell'ordinamento giuridico». Milán. 1984. Pág. 175.

28 H.P. SCHNEIDER: «Democracia y Constitución». C.E.C. Madrid. 1991. Pág. 172.

29 M. GARCÍA PELAYO: «Las transformaciones del Estado contemporáneo». Op. cit. Pág. 61.

La realidad de la «praxis» parlamentaria del momento presente consiste en que el partido, a través del grupo parlamentario, condiciona completamente la *actividad política* del diputado. Y las transformaciones habidas en la democracia representativa han desembocado en que el mandato de los diputados no es un mandato popular sino de partido, particularmente apreciable en los sistemas electorales de lista cerrada y bloqueada ³⁰, por más que la prohibición constitucional del mandato imperativo contradiga flagrantemente esta situación de hecho. Ciertamente que desde la perspectiva jurídico-constitucional el titular del mandato es el diputado, en consonancia con la democracia representativa que formalmente se consagra. Pero desde el plano de la funcionalidad institucional y del sistema electoral la democracia de partidos imputa la actividad intra y extraparlamentaria del diputado individualizado a la formación política a la que verdaderamente representa, produciéndose de esta forma la mutación del mandato representativo que constitucionalmente se predica en mandato imperativo sujeto a las instrucciones del partido. Esta mutación constitucional de nuestro ordenamiento, esta desconexión entre norma jurídica y realidad política, viene siendo pacíficamente aceptada desde el punto y hora en que los diputados — por la fuerza de los hechos— han renunciado voluntariamente al uso de las facultades que constitucionalmente les asisten, por lo que en puridad jurídica no se puede inculpar a los partidos y a los Grupos Parlamentarios de violar la Constitución por vulneración del mandato representativo.

La prueba de cuanto decimos se obtiene apenas se produce el supuesto de ruptura del acatamiento voluntario del representante respecto de las instrucciones del partido. En tal situación de ruptura, la restauración del orden normativo no puede sino acoger el principio de la representación que es el constitucionalmente consagrado a juicio del supremo intérprete de la Constitución. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, desde sus ya lejanas sentencias 5/83, de 4 de febrero, y 10/83, de 21 de febrero, donde postergando el determinante papel de los partidos, dejó establecida la interpretación de la representación política contenida en el artículo 23 CE y «fossilizada» la validez de la relación elector-elegido como única jurídicamente vinculante.

El artículo 66 de la vigente Constitución española, como es conocido, establece que: «Las Cor -

³⁰ Como tuvo ocasión de escribir R. SMEND, «Este poder de los grupos parlamentarios, esta "proporcionalización" de la vida parlamentaria implica al mismo tiempo la exclusión del debate como acto creador, es decir, la exclusión de aquel elemento que tradicionalmente constituía el sentido de la actividad parlamentaria». («La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional». En «Constitución y Derecho Constitucional». C.E.C. Madrid. 1985. Pág. 30.

tes Generales representan al pueblo español» en quien reside la soberanía nacional (artículo 1.2º C.E.). En nuestro Estado constitucional democrático las elecciones periódicas, legalmente reguladas y jurisdiccionalmente garantizadas, constituyen un elemento esencial de la relación representativa, elecciones a las que concurren los partidos como sujetos habilitados por la Ley Orgánica reguladora del Régimen Electoral General (L.O.R.E.G.) para presentar candidaturas y actuar en el procedimiento electoral. La constitucionalización de los partidos políticos (artículo 6 C.E.) y la regulación de las elecciones periódicas (artículo 23 C.E. y L.O.R.E.G.) constituyen los ejes a través de los cuales el sujeto representado (los ciudadanos, — según el artículo 23 C.E.—) manifiesta su voluntad.

Y aunque, por lo que se refiere al sujeto representante, ya hemos dicho que el artículo 66.1º C.E. confiere tal condición al órgano (las Cortes Generales), es lo cierto que los representantes a que alude el artículo 23 C.E. no pueden ser sino los sujetos individualmente considerados que ostentan la representación de todo el cuerpo electoral y no sólo de quienes le votaron. La prohibición del mandato imperativo y de la revocación del cargo por los partidos (SS.T.C. 5/1983 y 10/1983) configura, formalmente, una concepción de la representación que, a pesar de los cambios operados en el Estado social, no se diferencia esencialmente de la que acogía el constitucionalismo liberal.

Pero está en la naturaleza de la democracia de partidos — y en la racionalización parlamentaria que impone la reglamentación actual del funcionamiento de las Cámaras— la disminución real de la capacidad de actuación libre del diputado individualmente considerado. De ahí que los partidos, de hecho, adquieran la doble condición de representante y de representado. Aun más, un sector del pensamiento doctrinal ha llegado a afirmar que el mandato de los diputados es un mandato de partido, a quien corresponde la titularidad del mismo. Por ello, se ha podido escribir por la mejor doctrina que nos enfrentamos a una «escandalosa contraposición entre realidad política y realidad jurídica»³¹.

31 Reflexionando sobre los problemas de la representación política escribe P. DE VEGA que «Por un lado, y conforme al principio clásico de representación y a la lógica implícita en la prohibición del mandato imperativo, no es cuestionable que la titularidad del mandato corresponde jurídicamente al diputado y, por tanto, sólo el puede ejercer y disponer de esa titularidad. Pero, por otro lado, no es menos claro que, de acuerdo con la lógica de la democracia de partidos y del principio de proporcionalidad electoral, la representación individual del diputado y las actuaciones parlamentarias de éste, deben quedar en todo caso encuadradas en la acción global del partido, para que la relación entre composición política del parlamento y composición política del cuerpo electoral, no sufra alteraciones ni conmociones notables. Es entonces cuando el mandato representativo del diputado, protegido constitucionalmente, se convierte *de facto* en un mandato imperativo condicionado por las órdenes del partido a que pertenece». («Significado constitucional de la representación política». Revista de Estudios Políticos, nº44, marzo-abril, 1985. Págs. 37 y 40-41).

En tales circunstancias, y con los datos que la realidad político-constitucional nos suministra, el esfuerzo intelectual y político debe orientarse hacia la adaptación de aquella clásica conceptualización liberal del representante a una teorización democrática de la representación política. Por cuanto el pueblo — como titular de la soberanía— es real en su existencia y plural en su conformación, necesario resulta dotar de contenido democrático a la relación representativa y encontrar los mecanismos jurídicos que garanticen su existencia. Ello conduciría a postular, de alguna manera, la implantación de ciertos límites a la libertad del representante para mantener la congruencia de que, lejos de representar al todo, la lista de diputados de un partido concreto representa a sus electores, opción cuya dificultad estriba en que la misma debe diseñarse sin violentar el texto constitucional.

Supuesta como válida la hipótesis de que cada representante — o grupo de ellos— lo es de sus electores, congruente resulta que aquél actúe la voluntad de éstos, aunque la decisión final del órgano sea la resultante de la aplicación del principio de la mayoría. Pero tal libertad del representante colisiona frontalmente con el principio de la prohibición del mandato imperativo y el derecho de permanencia en el cargo al margen de la voluntad del partido y, eventualmente, del elector.

Conocida la controversia entre el representante y el partido en cuyas listas fue elegido (SS.T.C. 5/1983, 10/1983, citadas), ya sabemos que el Tribunal Constitucional reconoce el derecho fundamental del representante a permanecer en el cargo al margen de la voluntad del partido, lo que en nuestra realidad política, entendido libérrimamente y sin matices, no deja de ser un elemento de perturbación del sistema de reclutamiento previsto en la legislación electoral vigente, además de facilitar fenómenos de «transfuguismo» político y hasta de corrupción de la vida pública. En tales circunstancias suscribimos la afirmación de que «las limitaciones a la independencia del representante y, en su caso, el debilitamiento de su derecho de permanencia derivarían más bien de su confrontación con otro derecho fundamental, cuyo titular es el ciudadano y que es, obviamente, el derecho a participar mediante representantes, no entendido como derecho al voto, sino como derecho a que su voluntad, expresa en el voto, se haga presente en el órgano, por medio de un representante que cumple con la esencia de su función de

El mismo autor, al hablar de los límites de las mutaciones constitucionales, ha puesto las SS.T.C. 5/1.983, de 4 de febrero y 10/1.983, de 21 de febrero, como ejemplo de la «fuerza de las normas « sobre «las fuerza de los hechos». Como sintetiza el mencionado Profesor de VEGA, «Lo que en ellas, a fin de cuentas, se dilucida y se establece es que, entre las formas de representación (mandato representativo), recogida en la Constitución, y la forma de representación que, como consecuencia de la mutación funciona en la práctica (mandato imperativo), la que debe prevalecer es la primera», es decir, el valor de la legalidad sobre la facticidad. En «*La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*». Op. cit. Págs. 209 y 210.

representación, haciendo efectiva la participación del ciudadano»³². Estaríamos entonces, quizás, ante una salvable colisión de derechos y, sobre todo, ante un conjunto de límites a la libre actuación del diputado, impuestos por diversas exigencias derivadas del principio democrático.

En el estado actual del funcionamiento del sistema parlamentario de gobierno los partidos políticos se alzan como instancias de conexión de voluntades, que cobran virtualidad representativa a través de la actividad de los Grupos Parlamentarios en el interior de la Cámara. Por otra parte, vistas las razonables reticencias con que nuestra Constitución contempla las diversas técnicas de democracia directa, las elecciones periódicas por sufragio universal se constituyen en el momento de la manifestación de la voluntad popular expresiva del pluralismo político. A ello debe añadirse un dato de primera magnitud: el hecho de que en España las instituciones representativas se eligen por el sistema de listas cerradas³³ y bloqueadas, donde el elector no manifiesta sus preferencias por personas individuales sino por partidos políticos. Es con las fuerzas políticas con quien, en última instancia, cada ciudadano establece la relación de confianza que vincula al partido con sus electores en torno a un determinado programa de gobierno. Y es al Grupo Parlamentario a quien, en definitiva, corresponde hacer efectiva esa relación representativa en el interior de la institución parlamentaria.

³² J. A. PORTERO MOLINA: «Sobre la representación política». Op. cit. Pág. 112.

³³ Ha escrito H. KELSEN que en relación con «la irresponsabilidad de los parlamentarios respecto a sus electores, significa ya una infracción de este principio el que en muchas constituciones modernas se contenga la disposición de que el diputado, no vinculado ciertamente por las órdenes de sus electores, sin embargo, pierde su mandato tan pronto como abandona o es expulsado del partido por el que, o desde el que, fue elegido. Una disposición de este tipo aparece como una consecuencia natural, sobre todo allí donde se vota según el sistema de lista cerrada. Pues si el elector — como en este caso — no tiene ninguna influencia sobre la elección de los candidatos, su acto de votar se limita tan sólo a una adhesión a un cierto partido, y si el candidato de la lista electoral — desde el punto de vista del votante — recibe su mandato únicamente por su pertenencia al partido del elector, entonces es sólo una consecuencia lógica de ello que el diputado debe perder su cargo si deja de pertenecer al partido que lo ha enviado al Parlamento». («El problema del parlamentarismo». En «Escritos sobre la democracia y el socialismo». Ed. Debate. Madrid. 1.988. Págs. 91 y 92).