

Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

- I. Esbozo histórico de la representación política.
 - a. Del mandato imperativo al mandato representativo.
 - b. La crisis del mandato representativo.
- II. El constitucionalismo de la segunda postguerra y la cláusula de interdicción del mandato imperativo.
- III. La interdicción del mandato imperativo en el ordenamiento constitucional español.

I. ESBOZO HISTORICO DE LA REPRESENTACION POLITICA

Uno de los más comunes principios del constitucionalismo de nuestro tiempo es el de la interdicción del mandato imperativo, principio, como es bien sabido, que trae su causa de la concepción liberal burguesa de la democracia representativa, circunstancia que, a la par, explica el por qué de su generalización que apenas si encuentra otras salvedades en la actualidad que las de: el «*recall*», contemplado a nivel de algunos Estados norteamericanos, y el «*Abberufungsrecht*» de determinados Cantones suizos, excepciones éstas a las que hay que añadir las contempladas en algunas Constituciones latinoamericanas, siendo el caso más significativo el de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada en 1978 y 1983, cuyo Art. 145° habilita de modo taxativo a los partidos políticos para la revocación del mandato de los legisladores principales o suplentes que hayan postulado, sujetando tal posibilidad a una serie de requisitos, siendo en todo caso de notar que la renuncia expresa y escrita al partido es causa que habilita a este último para la revocación.¹

¹ Algunas otras constituciones latinoamericanas prevén la posibilidad de pérdida por los congre-

Con todo, las escasas salvedades al principio antes referido no hacen sino confirmar la regla general de vigencia del principio representativo tal y como fuera formulado en los inicios del constitucionalismo liberal, circunstancia que demanda ineludiblemente la comprensión del instituto en su perspectiva histórica.

A) Del mandato imperativo al mandato representativo

La estructura de los Parlamentos medievales,² que, con escasas variantes, va a llegar al Antiguo Régimen, se caracterizaba por su carácter estamental, asentándose la representación en las técnicas propias del Derecho privado, características del contrato de mandato. Esta representación aparece perfectamente delimitada tanto en sus sujetos como en sus contenidos y extensión, como bien ha recordado De Vega.³

En relación con aquéllos, el representante opera sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, no como mandatario de la «*universitas*» del pueblo, representación esta última que tan sólo corresponde al Monarca. En cuanto al contenido de la extensión de la representación, viene delimitado por los denominados «*cahiers d'instructions*», que acotan los márgenes dentro de los cuales el representante puede ejercer su mandato, en el bien entendido de que el desbordamiento de tales límites implica no sólo una responsabilidad patrimonial del propio mandatario, sino la revocación de su mandato.

La estructura de los Parlamentos medievales, que, con escasas variantes, va a llegar al Antiguo Régimen, se caracterizaba por su carácter estamental

Esta técnica de representación, que no es sino la propia de los que se conoce como un mandato imperativo, perdurará por varios siglos, siendo finalmente sustituida por la del mandato representativo, que supone una radical mutación de los principios en que se asienta aquélla.

El tránsito de uno a otro modelo va a acontecer tanto en Inglaterra como en Francia, si bien, en uno y otro caso se producen diferencias significativas, como ya reflejara Jellinek,⁴ y entre nosotros Fernández-Carbajal.⁵

En Inglaterra, el empirismo, que está en la base misma de la evolución de su constitucionalismo, explica también este devenir histórico.

sistas de su investidura (Art. 183 de la Constitución de Colombia de 1991) en ciertos supuestos. También la Constitución de Chile de 1980 (en su Art. 57) contempla determinadas circunstancias que desencadenan el cese en su cargo por parte del diputado o senador incurso en ellas.

² No faltan autores, como es el caso de Duguit, que entienden que en la Edad Media la idea de representación, que traía su causa del Derecho Romano, desapareció, no siendo posible encontrar los elementos de un régimen representativo sino hasta el momento de constitución del Parlamento en Inglaterra, o hasta aquel otro, en Francia, en que se regulariza la institución de los Estados Generales, pudiéndose recordar como arquetípica, a tal efecto, la reunión de los Estados Generales en Tours en el año 1484. León Duguit: *Traité de Droit Constitutionnel*, II, 3ª ed., E. de Boccard, París, 1928, pp. 640-641.

³ Pedro de Vega: «Significado constitucional de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, N° 44 (nueva época), marzo-abril 1985, pp. 25 y sigs.; en concreto, p. 26.

⁴ Georg Jellinek: *Teoría General del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos de la 2ª de alemana (del año 1905), Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981, pp. 433-435.

⁵ Rodrigo Fernández-Carbajal: *La representación política en la actualidad*; Murcia, 1970.

La idea de que todo inglés estaba representado en el Parlamento, y por tanto presente por medio de su representante, fue ya expresada de una manera muy clara por Sir Thomas Smith bajo el reinado de Isabel I, en su «*De Republica Anglorum*». Ya antes exigían los reyes en sus cartas de convocatoria del Parlamento que los elegidos llevasen amplios poderes «*ita pro quod defectu hujusmodi potestaris negotium infectum non remaneat*».

Durante la Revolución puritana, el «*Agreement of the People*» (1653) presuponía que los representantes tenían la suprema confianza («*the supreme trust*») en orden al cuidado del conjunto: «*The supreme trust in order to preservation of the whole; and that their power extend without the consent or concurrence of any other person or persons*».

En 1774, Edmund Burke, en su celeberrimo «Discurso a los electores de Bristol», sostendría rotundamente el principio de absoluta libertad de los diputados respecto de sus electores. Burke, desde luego, admite que el representante debe tener en cuenta la opinión de los electores, pero no sujetar su juicio maduro a los deseos particularistas y criterios menos meditados de aquéllos. Como señalara Friedrich ⁶, en su «Discurso» Burke enunciaba la concepción idealista de la representación política. A su juicio, el Parlamento no era un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros hubiera de sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino que, bien al contrario, el Parlamento era una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde, por lo mismo, deben guiar no los intereses y prejuicios sociales, sino el bien general resultante de la razón general del todo. La presentación de una opinión por los electores debía no sólo alegrar a los representantes, sino ser considerada por éstos con la máxima atención, pero unas instrucciones autoritarias, unos mandatos que el representante hubiera de emitir ciegamente, aun siendo contrarios a la más clara convicción de su juicio y conciencia, eran algo, según Burke, totalmente desconocido por la leyes inglesas.

En definitiva, el mandato representativo aparece en Inglaterra como la consecuencia lógica del desarrollo de la democracia representativa y como resultado de las disfuncionalidades que para la misma tenía el mandato imperativo.

Por el contrario, como señala De Vega ⁷, en Francia, el mandato representativo no se presenta como el mero correlato técnico de una conquista política previamente lograda, sino que se involucra en las luchas y tensiones por el establecimiento de la democracia representativa frente a los esquemas políticos del Antiguo Régimen.

Recordemos que ya la Enciclopedia, publicada como es sabido entre 1751 y 1765, recogería la voz «Representantes» ⁸, artículo sin firma cuya probable autoría corresponde al barón D'Holbach, refiriéndose al efecto a los «representantes de una nación», ciudadanos escogidos que en un gobierno moderado están encargados por la sociedad de hablar en su nombre, de estipular sus intereses, de impedir que se la oprima, de participar en la administración.

⁶ Carl Joachim Friedrich: «Gobierno Constitucional y Democracia», II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, p. 25.

⁷ Pedro De Vega: op. cit., supra nota 3, p. 28.

⁸ Diderot-D'Alembert: «La Enciclopedia» (selección de voces), Guadarrama, Madrid, 1969, pp. 228-242.

Condorcet, en su «*Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*» (1788), se inclinaba de modo inequívoco por el mandato representativo frente al mandato imperativo ⁹.

Habría que esperar al Reglamento electoral, aprobado por una Ordenanza de 24 de enero de 1789, llamado en principio a favorecer a la burguesía ¹⁰, para poder constatar por vez primera la oposición regia a la estrecha sujeción de los representantes a los «cahiers» ¹¹, rechazo que se explicita con toda nitidez y plenitud en la sesión del 23 de junio de 1789 —que, por otra parte, y a juicio de Tulard ¹², marca el fin del absolutismo—, en la que no sólo se anulan las limitaciones que pesaban sobre los representantes, sino que se prohíbe con vistas al futuro todo mandato imperativo ¹³.

Cabe recordar ahora la importancia que en este cambio del modelo de mandato tendría la doctrina sentada por el abate Emmanuel-Joseph Sieyès, quien, en su celebrísima obra «*Qu'est-ce que le Tiers état?*» ¹⁴, tras interrogarse acerca de lo que era una nación, respondía: «*Un corps d'associés vivant sous une loi commune et représentés par la même législation*» ¹⁵, para añadir más adelante ¹⁶: «*une loi commune et une représentation commune, voilà ce qui fait une nation*».

Entiende Sieyès ¹⁷ que a toda comunidad de asociados le es preciso una voluntad común: «*Il faut à la communauté une volonté commune; sans l'unité de volonté elle ne parviendrait point à faire un tout voulant et agissant*». Ahora bien, los asociados son demasiado numerosos y están distribuidos sobre una superficie demasiado dilatada para ejercer fácilmente ellos mismos su voluntad común. ¿Qué hacer? confiar el ejercicio de todo lo que es necesario para proveer a los cuidados públicos a una porción de la voluntad nacional.

Esta voluntad común representativa es una porción de la gran voluntad común nacional, ejerciéndola los delegados no como un derecho propio, sino como el derecho de los otros, o lo que igual, la voluntad común no es más que un mandato ¹⁸.

Para Sieyès, constituye una máxima indiscutible la necesidad de no reconocer la voluntad común más que en la opinión de la mayoría, de donde se sigue que son los

⁹ Acerca de sus tesis, cfr. Antonio Torres del Moral: «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, N° 203, septiembre-octubre 1975, pp. 145 y sigs.; en concreto, pp. 167-171.

¹⁰ En tal sentido se manifiesta Albert Soboul: «La Revolución Francesa», Tecnos, 1ª ed., 4ª reimpr., Madrid, 1983, p. 97.

¹¹ El artículo 45 de la Ordenanza prescribía que: «... les pouvoirs dont les députés seront munis devront être généraux et suffisants pour proposer, remontrer, aviser et consentir, ainsi qu'il est por té aux lettres de convocation».

¹² Jean Tulard, Jean-Francois Fayar y Alfred Fierro: «Historia y Diccionario de la Revolución Francesa», Cátedra, Madrid, 1989, p. 46.

¹³ «Sa Majesté declare, que dans les stermes suivantes des Etats généraux elle en souffrirá pas que les cahiers ou mandats puissent être jamais considérés comme impératifs; ils en doivent être que de simples instructions confiées à la conscience et à la libre opinion des députés dont on aura fait choix».

¹⁴ Emmanuel-Joseph Sieyès: «Qu'est-ce que le Tiers état?», edic. crítica con introducción y notas de Roberto Zapperi, Librairie Droz, Genève, 1970.

¹⁵ *Ibidem*, Capítulo I, p. 126.

¹⁶ *Ibidem*, Capítulo II, p. 128.

¹⁷ *Ibidem*, Capítulo V, p. 178.

¹⁸ *Ibidem*, Capítulo V, p. 179.

representantes del «tercer estado» o «estado llano» los verdaderos depositarios de la voluntad nacional¹⁹. Considerado no como una clase, sino como la nación, los representantes del «tercer estado» forman, según Sieyès²⁰, toda la asamblea nacional; tienen todos los poderes, y «*puisque ils sont seuls dépositaires de la volonté générale, ils n'ont pas besoin de consulter leurs commettans sur une dissension qui n'existe pas*».

La culminación de todo este proceso la encontramos en la Ley de 22 de diciembre de 1789, que, como advierte Jellinek²¹, afirma enérgicamente el concepto de la representación, rechazando definitivamente las instrucciones, así como el derecho de los electores para revocar el mandato de los diputados²², principios que serán incorporados a la Constitución francesa de 1791.

Esta concepción de la representación política descansa, según Burdeau²³, en cierta manera de entender la dignidad del elegido, si bien su entronque fundamental, su punto de partida, hay que verlo en la concepción de la soberanía nacional. «*Le régime représentatif* –afirma Carré de Malberg²⁴, siguiendo muy de cerca a Esmein y Duguit– *prend son point de départ dans le système de la souveraineté nationale, comme aussi inversement la notion de souveraineté nationale aboutit essentiellement au gouvernement représentatif*».

La consecuencia de todo este proceso será que los diputados pasen a representar al conjunto de la nación, no a una corporación o parte de la misma, y al unísono que dejen de estar sujetos a instrucción alguna, obrando en conciencia y, por lo mismo, no pudiendo ser revocados con anticipación al término de su mandato. Desde esta óptica, la funcionalidad de la interdicción del mandato imperativo será clara: impedir la vinculación jurídica de los representantes a una corporación, con la subsiguiente plasmación, o peligro de que así sea, por la Asamblea de una política clientelar, corporativa, circunstancia que se opondría frontalmente a la indivisibilidad de la soberanía, ya proclamada por Rousseau²⁵, de la que se había de derivar el rechazo de toda asociación parcial²⁶, postulado con el que los revolucionarios franceses intentaron acabar con la jerarquía orgánica de los estamentos de la sociedad del Antiguo Régimen, y, en un momento ulterior, el mismo principio de rechazo de las asociaciones parciales justificará la desaparición de los antagonismos sociales en el seno del «tercer estado», en beneficio de la nueva clase dominante, la burguesía. De esta forma, el 14 de junio de 1791, día de la aprobación de la conocida Ley que lleva su nombre, Le Chapelier podrá decir en la Asamblea, sin protesta alguna: «Sin duda se ha de permitir

¹⁹ Ibídem, Capítulo VI, p. 201.

²⁰ Ibídem, Capítulo VI, p. 203.

²¹ Georg Jellinek: op. cit., supra nota 4, p. 436.

²² El Art. 8 de la citada Ley determina que: «Les représentants nommés à l'Assemblée Nationale par les départements ne pourront être regardés comme les représentants d'un département particulier, mais comme les représentants de la totalité des départements c'est à dire de la nation entière».

²³ Georges Burdeau: «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques», 16ª ed., París, 1974, p. 131.

²⁴ René Carré de Malberg: «Contribution à la Théorie générale de l'Etat», II; Recueil Sirey, París, 1922, p. 199.

²⁵ Jean Jaques Rousseau, en el «Contrato Social» (edición de Selecciones Austral, Espasa-Calpw, Madrid, 1975, p. 52), en el inicio del Capítulo segundo del Título II, afirmaba que «por la misma razón que la soberanía no es enajenable es indivisible; porque la voluntad es general o no lo es».

²⁶ «Importa, pues, para poder fijar bien el enunciado de la voluntad general, que no haya ninguna sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine exclusivamente según él mismo». Jean Jacques Rousseau, en el «Contrato Social», Capítulo tercero del Título II, p. 55 de la edición citada en la nota inmediatamente anterior.

que todos los ciudadanos se reúnan, pero no puede permitirse a los ciudadanos de determinadas profesiones reunirse para sus pretendidos intereses comunes. No existe ya corporación en el Estado; ya no existe sino el interés particular de cada individuo y el interés general».

En todo caso, la fórmula del mandato representativo, sobre la que descansa la representación política en el Estado liberal, no deja de ser, como bien pusiera de relieve Kelsen²⁷, una ficción política por cuanto la independencia jurídica de los electos frente a los electores es incompatible con la representación legal. Si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y éstos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o de mandato. Si pese a ello, se insiste en caracterizar al Parlamento de la democracia moderna como órgano «representativo», prescribiéndose la interdicción del mandato imperativo es en base a la conveniencia de preconizar una ideología cuya función es ocultar la situación real y mantener la ilusión de que el legislador es el pueblo, a pesar de que, en realidad, la función del pueblo —o, dicho más correctamente, del cuerpo electoral— se encuentra limitada a la creación del órgano legislativo.

La ficción jurídica de la técnica de la representación ha encontrado su contrapunto en la operatividad política de la misma, que, como recuerda De Vega ²⁸, ha posibilitado la expresión y ritualización de los valores sociales colectivos y de los intereses comunes de la nación en que se plasma la unidad política de ésta.

La ficción jurídica de la técnica de la representación ha encontrado su contrapunto en la operatividad política de la misma

B) La crisis del mandato representativo

I. La crisis del Estado liberal, uno de cuyos hitos relevantes lo constituyen los sucesos revolucionarios de 1848, iba a impactar fuertemente sobre la propia concepción del mandato representativo.

Por un lado, el sufragio censitario, clave de arco del dominio de la burguesía sobre la representación, cede paulatinamente el paso al sufragio universal, lo que a su vez se traduce, como advierte Garrorena ²⁹, en una modificación sustancial de la escala de la representación, lo que implica una fuerte afectación del ya por sí escaso contenido efectivo de la relación representativa.

La universalización del sufragio no sólo propiciaría el acceso a la vida política de amplios sectores sociales otrora marginados de aquélla, sino que convertiría a los partidos políticos en los verdaderos actores políticos. Ya en 1920 Kelsen ³⁰ consideraría a los partidos

²⁷ Hans Kelsen: «Teoría General del Derecho y del Estado», traducción de Eduardo García Maynez, Imprenta universitaria, México, 1949, p. 306.

²⁸ Pedro De Vega: op. cit., supra nota 3, p. 33.

²⁹ Angel Garrorena: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en Angel Garrorena (ed.), «El Parlamento y sus transformaciones actuales», Tecnos, Madrid, 1990, pp. 27 y sigs.; en concreto, p. 44.

³⁰ Hans Kelsen: «Wesen und Wert der Demokratie», J.C.B. Mohr, Tübingen, 1920; traducción española de Luis Legaz Lacambra, «Esencia y valor de la Democracia», Ediciones Guadarrama, Barcelona, 1977, pp. 35-36.

políticos como uno de los elementos más destacados de la democracia real, por cuanto de ellos brota una parte muy esencial de la formación de la voluntad colectiva: la preparación decisiva para la dirección de aquella voluntad, proceso que encuentra un cauce regular en el Parlamento, en donde aflora. La democracia moderna, concluía Kelsen, puede decirse que descansa sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático. Dada esta realidad, Kelsen consideraría explicables las tendencias ya perceptibles en el momento en que esto escribe (la primera edición es de 1920, si bien en 1929 publicaría una segunda edición ampliada) hacia la inserción de los partidos en el umbral constitucional, tendencias, desde luego por aquel entonces no muy vigorosas, que venían a reflejar lo que en 1931 Mirkine-Guetzévitch³¹ consideraría como principio de racionalización del Poder, que el propio autor identificaría con el principio de democracia y con el Estado de Derecho. En definitiva, para Kelsen la conclusión era inequívoca: la democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un «Estado de partidos»³², tesis que compartirían Thoma y Radbruch³³.

Bien es verdad que no faltarán sectores doctrinales contrarios a las tesis kelsenianas. Triepel puede ser considerado como el abanderado de los mismos³⁴, si bien Koellreuter y Carl Schmitt³⁵ se sitúan en una dirección semejante. Para Triepel, los partidos políticos pertenecen a la esfera de la sociedad, pero no a la del Estado. Los partidos, a juicio de Triepel, se fundan en el egoísmo, por lo que repugna su inclusión en la comunidad orgánica del Estado. El Estado y los partidos se hallan en una contraposición esencial, por lo que afirmar que el Estado se estructura sobre los partidos es una afirmación jurídicamente insostenible. Además, para Triepel, el Estado de partidos es jurídicamente impensable mientras el parlamentarismo se mantenga sobre sus principios clásicos: representación inmediata de todo el pueblo por cada diputado, sólo responsable ante su conciencia, lo que, por tanto, excluye el mandato imperativo. Y ello es así por cuanto la realidad política del Estado de partidos es absolutamente contradictoria con aquellos principios, ya que dicho Estado entraña: dominación por los partidos del electorado, sustitución de la voluntad del representante por la de la fracción, vaciamiento de contenido de las instituciones parlamentarias...³⁶

Frente a las anteriores argumentaciones de Triepel, Kelsen³⁷ replicará significando que el ideal de un interés colectivo superior a los intereses de grupo y, por consiguiente, «suprapartidista», esto es, la solidaridad de intereses de todos los miembros de la colec-

³¹ Boris Mirkine-Guetzévitch: «Modernas tendencias del Derecho Constitucional», Editorial Reus, Madrid, 1934, p. 43.

³² Hans Kelsen: op. cit., p. 37.

³³ R: Thoma: «Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff. Prolegomena zu einer Analyse des demokratischen Staates der Gegenwart», en «Hauptprobleme der Soziologie Erinnerungsgabe für Max Weber», vol. 2 München, 1923, pp. 37-64. G. Radbruch: «Die politischen Parteien System des Deutschen Staatsrechts», Tübingen, 1930, vol. I, pp. 285-294. Cits. por Manuel García Pelayo: «El Estado de partidos», Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 30 y 33.

³⁴ Heinrich Triepel: «Die Staatsverfassung und die politischen Parteien», Berlín, 1927.

³⁵ O. Koellreuter: «Die politischen Parteien in modernen Staate», Breslau, 1926. Carl Schmitt: «Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates», en «Verfassungsrechtliche Aufsätze», Berlín, 1958. Cits. por M. García Pelayo: op. cit., pp. 37 y 38.

³⁶ Heinrich Triepel: op. cit., supra nota 34 Cit. por Kelsen: op. cit., pp. 38-40, y por García Pelayo: op. cit., pp. 42-44.

³⁷ Hans Kelsen: op. cit., supra nota 30, p. 42.

tividad sin distinción de confesión, clase... etc., viene a ser una ilusión metafísica o, mejor dicho, «metapolítica», que suele denominarse con terminología bastante confusa comunidad «orgánica», o articulación «orgánica» de ella y contraponerse al llamado «Estado de partidos», esto es, a la democracia mecánica. Sin embargo, como con buen juicio de nuevo argumenta Kelsen ³⁸, la voluntad colectiva, dentro de la inevitable pugna de intereses acreditada por la experiencia, si no ha de ser la expresión unilateral del interés de un grupo, sólo puede consistir en la resultante o transacción de intereses divergentes y la articulación del pueblo en partidos políticos significa propiamente la creación de condiciones orgánicas que hagan posible aquella transacción y permitan a la voluntad colectiva orientarse en una dirección equitativa.

A partir de sus anteriores premisas, Kelsen se muestra partidario de una reforma del parlamentarismo en el sentido de intensificar sus elementos democráticos ³⁹. Y a tal fin entiende que no cabe restablecer el mandato imperativo en su forma antigua, recomendando no preceptuar la pérdida del mandato sino a causa de una separación o expulsión expresa del partido ⁴⁰, todo ello además de una modificación del principio de irresponsabilidad de los diputados frente a sus electores, lo que debiera conducir a la supresión o, por lo menos, restricción considerable de la inmunidad parlamentaria.

También Leibholz se pronunciaría en la controversia esbozada inmediatamente antes. Este autor pondría de relieve con notable agudeza el fuerte impacto de los partidos políticos tanto sobre la concepción tradicional de la representación y los procesos electorales ⁴¹, como sobre la propia estructura y funcionamiento del Estado contemporáneo.

En nuestros días, afirma Leibholz ⁴², ya no son los Parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en las que los diputados, sin otra coacción que la de la conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de sus electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo; en la realidad política, y pese a que las Constituciones sigan proclamando enfáticamente la democracia representativa parlamentaria, los Parlamentos se han convertido más bien en centros en los que los diputados, bajo la coacción del partido, llegan a sentirse en un laberinto de compromisos, 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.

³⁸ *Ibidem*, p. 43.

³⁹ Hans Kelsen: *op. cit.*, supra nota 30, pp. 64-73.

⁴⁰ El mismo Kelsen, en su obra «Das Problem des parlamentarismus», publicada en 1925, se referiría a la conveniencia de que dejara de aplicarse la cláusula de interdicción del mandato imperativo a la relación parlamentario-partido. Una disposición de este tipo —razona Kelsen— aparece como una consecuencia natural, sobre todo allí donde se vota según el sistema de lista Cenada. 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 —desde el punto de vista del votante— recibe su mandato únicamente por su pertenencia al partido del elector, entonces es sólo consecuencia lógica de ello que el diputado deba perder su cargo si deja de pertenecer al partido que lo ha enviado al Parlamento. Hans Kelsen: «Escritos sobre democracia y socialismo», edición de Juan Ruíz Manero, Editorial Debate, Madrid, 1988, p. 92.

⁴¹ Gerhard Leibholz: «Das Wesen der Repräsentation», Leipzig, 1929.

⁴² *Gerhard Leibholz*: «Strukturprobleme der modernen Demokratie» (1958). Traducc. española, «Problemas fundamentales de la democracia moderna», Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pp. 26-2.

Esta radical modificación de la estructura del Parlamento actual es una consecuencia del hecho de que en el transcurso del siglo pasado haya ido sustituyendo paulatinamente a la clásica democracia representativo-parlamentaria el moderno «Estado de partidos», asentado en la democracia masiva, o, como en otro lugar dice el mismo Leibholz⁴³, en la democracia plebiscitaria, pues no otra es aquella forma de democracia cuyas masas se organizan en partidos políticos. En ella desempeñan los partidos la función de unidades protagonistas de la acción política. Únicamente con su concurso puede el pueblo desorganizado comparecer en el terreno político como una unidad de actuación efectiva. Consecuente con este democrático «Estado de partidos», el Parlamento tiene que perder cada vez más el que fuera su peculiar carácter representativo, al paso que aumenta el número de los diputados incapaces de mantenerse a la altura de la tradicional exigencia moral, de tomar libremente sus decisiones.

Entre nosotros, en una línea semejante, Pérez Serrano constataba idéntica problemática⁴⁴ al advertir que dentro del Parlamento, el diputado ha quedado sin personalidad por temor del protagonismo de los partidos en el proceso de formación de la opinión pública, pues no en vano los partidos son los principales agentes que en la licitación de criterios disponen de medios eficaces para canalizar las voluntades ciudadanas. El diputado no es más que un voto a favor del partido que lo hizo elegir. Todo ello ha propiciado una vigorosa disciplina, que a su vez ha proporcionado cohesión y orden en la Asamblea; mas como ni el parlamentario puede hablar según su convicción, ni votar con arreglo a su criterio, las esencias más puras de la discusión resultan desvirtuadas en absoluto; y todo el proceso parlamentario se mecaniza y pierde interés.

Frente a esta realidad política insoslayable, que no es, como dice García Pelayo⁴⁵, sino una consecuencia politológica del Estado democrático en las condiciones de nuestro tiempo, que desemboca en el «Estado de partidos», Pérez Serrano se mostrará radicalmente crítico, considerando que si es indudable que el mandato imperativo resulta inconciliable con el Parlamento moderno y con la complejidad de la vida, no menos odiosos puede resultar el sometimiento al partido, que convierte al parlamentario en un número, le priva de personalidad, le induce a votar contra su conciencia, y a la postre suprime el postulado constitucional de que los diputados, una vez elegidos, representan a toda la nación⁴⁶. La conclusión de Pérez Serrano no puede ser más descorazonadora: por vía indirecta, aunque con vigor más enérgico, resucita en nuestro tiempo el mandato imperativo, haciendo que los parlamentarios representen no al distrito que los eligió, ni a la nación de que son órgano, sino al partido en que militan, y que ejerce sobre ellos autoridad castrense severísima.⁴⁷

Junto a las mutaciones expuestas, no podemos ignorar la importancia de la institucionalización progresiva del sistema electoral proporcional y del sufragio de lista. Ya nos hemos referido con anterioridad a la trascendencia que a ello dio Kelsen⁴⁸. También Schmitt

⁴³ Gerhar Leibholz: «El contenido de la democracia y las distintas formas en que se manifiesta», en la obra de recopilación de artículos del propio Leibholz, «Conceptos fundamentales de la política y de la Teoría de la Constitución», Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p. 160.

⁴⁴ Nicolás Pérez Serrano: Civitas, Madrid, 1976, p. 328.

⁴⁵ Manuel García Pelayo: op. cit., supra nota 33, p. 119.

⁴⁶ Nicolás Pérez Serrano: op. cit., supra, nota 44, p. 765.

⁴⁷ Ibídem.

⁴⁸ Vid, en especial, nota 40.

se haría eco de ello ⁴⁹. A juicio del último, aunque, según el Derecho constitucional, la elección de los miembros de los cuerpos legislativos da lugar a una representación, se ha perdido en realidad la conciencia del sentido de la representación, y la elección, sobre todo por los métodos del sistema proporcional con listas, recibe el carácter de la designación de funcionarios de partido y de intereses.

Pero es que a todo lo ya expuesto hay que unir el cambio inequívoco del significado de la elección, perfectamente compendiado por Cotteret y Emeri ⁵⁰ cuando se refieren a cómo la elección-participación ha reemplazado a la elección-representación. La elección, efectivamente, ya no tiene como única función la representación de los ciudadanos. Las sociedades políticas contemporáneas dan a la elección otro sentido: debe facilitar la relación de poder entre gobernantes y gobernados, permitir la comunicación entre los autores de la decisión política y aquellos a los que se aplica... La elección pasa a ser de esta forma no tanto el nombramiento de un representante cuanto la respuesta del cuerpo electoral a una política y la confianza concedida a un equipo gubernamental y a un determinado programa de gobierno, circunstancia en la que juegan un decisivo papel los «*mass media*», pues, como nuevamente advierten Cotteret y Emeri ⁵¹, los gobernantes disponen de un casi monopolio de los medios audiovisuales para explicar su política, por lo que bien puede

afirmarse que de una democracia de la no comunicación hemos pasado a una democracia de comunicación en la que los gobernados son «bombardeados» con informaciones de manera casi permanente. De ahí la decisiva trascendencia de la campaña electoral en la radio y la televisión, campaña que suele orientarse hacia la exposición de una política concreta destinada a conseguir el máximo de aprobación. Se comprende de esta forma que, partiendo de la conocida afirmación de Bagehot, «*party government is the vital principle of representative government*», Stern ⁵² haya considerado a los partidos como el principio de organización central de la sociedad en la esfera política.

*No podemos
ignorar la
importancia de la
institucionalización
progresiva del
sistema electoral
proporcional y del
sufragio de lista*

II. Las reflexiones que preceden nos ilustran desde ópticas bien diversas que la pureza del mandato representativo se ha ido desvaneciendo con el devenir del tiempo, y si la independencia absoluta del parlamentario, como bien se ha dicho ⁵³, apenas ha existido nunca, en nuestros días se ha relativizado aún más que en tiempos pretéritos. Basta con atender a un conjunto de prácticas más o menos generalizadas para captar en toda su extensión —si es que aún no lo hemos logrado— la profundidad de la crisis del mandato representativo:

⁴⁹ Carl Schmitt: «Verfassungslehre». Traducc. española de Francisco Ayala, «Teoría de la Constitución», Alianza, Madrid, 1982, p. 235

⁵⁰ Jean Marie Cotteret y Claude Emeri: «Los sistemas electorales», Oikos-Tau Ediciones, 1973, pp. 12-13.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 149-150.

⁵² Klaus Stern: «Derecho del Estado de la República Federal Alemana», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pág. 748. Los partidos son considerados por Klaus Stern (*ibidem*, p. 782) «construcciones intermedias» en el marco de la formación de la decisión orgánico-estatal y de la preformación político-social de la voluntad estatal.

⁵³ Antonio Torres del Moral: «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», en *Revista de Derecho Político*, N° 14, verano de 1982, pp. 7 y sgts.; en concreto, p. 16.

- a) En primer término, como señala Torres del Moral ⁵⁴, los programas de los partidos han venido a ocupar el lugar de los antiguos «*cahiers d'instructions*». Naturalmente, la relación jurídica es distinta porque la iniciativa de su elaboración es ahora del representante, o mejor de su partido, y el elector no puede modificarlo, ni menos aún revocar al representante, pero el hecho revela que la actuación en conciencia del representante está en alguna medida mediatizada por el programa político.
- b) En segundo término, una serie de circunstancias externas a los partidos inciden sobre la caracterización del mandato; entre ellas, y como ya hemos tenido oportunidad de comentar, el sistema electoral de representación proporcional y sufragio de lista ejercen un influjo muy notable. Las listas bloqueadas y cerradas refuerzan extraordinariamente el poder del partido sobre el diputado por cuanto que otorgan una notabilísima capacidad de control al aparato del partido sobre sus cargos electos. Es cierto que, en cuanto los textos constitucionales siguen prescribiendo —en una cláusula que Klaus Stern, peyorativamente, ha calificado de fósil de la edad de piedra de la historia constitucional, de patética y vacía de contenido, de una conseja de la sabiduría de nuestros abuelos⁵⁵— la interdicción del mandato imperativo, la titularidad del escaño pertenece al diputado individualmente considerado, por lo que no cabe revocación, pero no es menos evidente que si esa revocación es imposible de actualizar en el momento preciso de la quiebra o grave discrepancia del diputado con su partido, puede, sin embargo, materializarse en forma larvada al término de la legislatura, mediante la exclusión del diputado díscolo de las listas de candidatos del partido al que pertenece, lo que si bien es cierto que no le impide intentar participar en los requisitos legales preestablecidos (mediante el respaldo, por ejemplo, de una agrupación de electores), lo más probable, por lo menos al nivel de las elecciones generales, es que conduzca finalmente a la pérdida del escaño. Y es que, como bien dice De Vega ⁵⁶, forma parte de la lógica de la democracia de partidos la eliminación a nivel real de la figura del diputado aislado e independiente. Y los partidos políticos, como constata Stern ⁵⁷, han suprimido prácticamente sin excepción al candidato individual no vinculado al partido; como es sabido, no suele ser regla general la incorporación a las listas de un partido de candidatos independientes, y aún en tal caso, a nuestro modo de ver, esa independencia es más supuesta que real.

Bien es verdad que el sistema electoral mayoritario y la técnica del «panachage» pueden contribuir a aminorar esa preponderancia partidista, si bien tampoco conviene olvidar, como recuerda Duverger ⁵⁸, que los partidos han recurrido con frecuencia a la técnica del desarraigo sistemático, con la que se trata de impedir a los diputados que transformen en feudos sus circunscripciones, reforzando los lazos locales que podrían permitirles hacer un acto de independencia frente al partido.

⁵⁴ Ibidem, p. 17.

⁵⁵ Klaus Stern: «Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland», I, München, 1980, p. 842. La traducción española citada en supra, nota 52. Cit. por Manuel García Pelayo: op. cit., supra nota 33, p. 99.

⁵⁶ Pedro De Vega: op. cit., supra nota 3, p. 40.

⁵⁷ Klaus Stern: op. cit., supra nota 52, p. 754.

⁵⁸ Maurice Duverger: «Los partidos políticos», Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. española, 4ª reimpr., México, 1972, p. 227.

- c) En tercer lugar, en el ámbito interno de los partidos se ha recurrido a procedimientos técnicos que permiten reforzar la obediencia de los parlamentarios. Duverger⁵⁹ se ha referido a dos de ellos: la vieja idea del sueldo entregado al partido y la técnica de la dimisión en blanco. Respecto del primer mecanismo de control intrapartidista sobre sus parlamentarios, cabe recordar que nace como un recurso de los partidos socialistas encaminado a su financiación, si bien con el devenir del tiempo cobra funciones bien distintas de la meramente financiera. No obstante, este procedimiento tiene en nuestro tiempo una vigencia escasa y una relevancia mínima en cuanto mecanismo de control, si bien no cabe olvidar por completo alguna otra manifestación del mismo, quizá de mayor operatividad, como, por ejemplo, la posibilidad de imposición de multas o sanciones al parlamentario.

En cuanto a la técnica de la dimisión en blanco, consiste, como es sabido, en la necesidad de que los candidatos firmen, con anterioridad a la elección, una carta de dimisión en blanco, esto es, sin fecha, que, llegado el caso, se encargará de rellenar el partido. Esta técnica abusiva, como la calificara con evidente razón Pérez Serrano⁶⁰, en ocasiones permitió a la Cámara baja francesa negarse a tramitar renunciaciones semejantes, faltas en absoluto de toda espontaneidad. Recordemos al respecto que la Ley constitucional de 16 de julio de 1875, en su artículo 10, in fine, prescribía que sólo cada Cámara podía acceder a la dimisión de sus miembros. Por lo demás, como recuerda Duguit⁶¹, de conformidad con el Reglamento de la Cámara baja, ésta no quedaba privada de la verificación de la dimisión de un diputado ni tan siquiera cuando la dimisión se producía con anterioridad a la verificación de sus poderes.

La dimisión en blanco plantea como principal problema en nuestro tiempo, al margen ya del mayor o menor recurso a esta técnica por las distintas formaciones políticas, el de su valor jurídico. Ante todo, como señala De Vega⁶², se impone diferenciar las dimisiones en blanco de los posibles acuerdos celebrados entre el diputado y el partido, en virtud de los cuales aquél se obliga a renunciar al mandato en cualquier momento en que el partido así lo requiera. En este último caso (compromiso de dimitir, firmando la declaración de dimisión, cuando el partido lo exija) es evidente que estamos ante un negocio jurídico entre el diputado y el partido. Pero no puede decirse otro tanto de la dimisión en blanco, con la que el partido suele precaverse frente a la eventualidad de que el candidato, una vez electo, se guíe tan sólo por sus propias convicciones personales, obviando toda atención a la disciplina partidista, en cuyo caso el partido, en el momento oportuno, ha de completar con la fecha la demanda de dimisión, haciéndola llegar al Presidente de la Cámara a la que el parlamentario pertenezca.

Como señala Virga⁶³ en esta hipótesis, aparentemente, el partido funciona como mero «*nunciatus*» de una voluntad precedentemente manifestada, con lo que ningún negocio o acuerdo puede apreciarse entre el parlamentario y el partido; ahora bien, la coartación

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 226-227.

⁶⁰ Nicolás Pérez Serrano: *op. cit.*, supra nota 44, pp. 764-765.

⁶¹ León Duguit: «*Traité de Droit Constitutionnel*», IV (L'organisation politique de la France), E. de Boccard, 2ª de., París, 1924, pp. 179-180.

⁶² Pedro de Vega: *op. cit.*, supra nota 3, p. 43.

⁶³ Pietro Virga: «*Diritto Costituzionale*», Giuffrè, 6ª ed., Milano, 1967, p. 201.

de la voluntad del parlamentario, llevada a cabo mediante la amenaza de la presentación de la carta de dimisión, choca de modo indiscutible con la prohibición del mandato imperativo; en efecto, al actuar de tal modo, el partido establece una inadmisibles sanción contra el parlamentario que no aceptó sus directivas. En consecuencia, hemos de entender con Virga ⁶⁴ que la dimisión en blanco ha de ser considerada totalmente nula.

Esta tesis resulta obvia cuando, presentada por el partido una dimisión en blanco, el diputado manifieste su voluntad de seguir siendo parlamentario, supuesto en el que, como indica De Vega ⁶⁵, la referida dimisión perderá toda su eficacia jurídica. Y ello no tanto en consideración al principio de irrenunciabilidad de los derechos futuros, como en base a dos órdenes diferentes de consideraciones. En primer lugar, porque en el plano de los hechos, se pone de manifiesto el carácter ficticio (en auténtico fraude de ley) de la renuncia presentada por el partido, y, en segundo lugar, porque jurídicamente forma parte de los principios de Derecho público que las dimisiones puedan ser siempre revocadas por los sujetos que las presentan hasta el momento en que son aceptadas ⁶⁶.

- d) En cuarto término, el predominio del partido sobre los parlamentarios se ha intentado conseguir asimismo a través, de un lado, de la eliminación de las personalidades y del desembarco de los dirigentes partidistas en los escaños parlamentarios. Y así, como advierte Duverger ⁶⁷, si de un lado el partido tiende a escoger a sus candidatos entre «los oscuros, los sin grado», esto es, entre gentes que no tienen notoriedad personal, de otro, la unión personal constituye el último procedimiento para garantizar la disciplina de los diputados. En lugar de que los parlamentarios lleguen a puestos de dirección en el partido, son los dirigentes del partido quienes ocupan los escaños parlamentarios, lo que significa que la solidaridad del partido es más fuerte que la solidaridad parlamentaria.
- e) Junto a todos los argumentos precedentes, no puede ignorarse la notable vinculación que a veces existe entre los grupos de interés y los parlamentarios, como tampoco pueden desconocerse las fuertes presiones que aquellos grupos pueden llegar a ejercer sobre estos últimos, todo lo cual redundará en esa supuesta sujeción exclusiva a la propia conciencia que entraña el mandato parlamentario.
- f) Finalmente, hemos de hacernos eco del más nítido signo de subordinación del diputado al partido, que, a juicio de Duverger ⁶⁸, sigue siendo la disciplina de voto, regla generalizada en todas las votaciones consideradas trascendentes, y que entraña la necesidad de que el diputado decante su opción de voto según la decisión acordada por su propio grupo parlamentario, que a su vez, por lo general, actuará de acuerdo con la política general del partido. Esta regla ha sido considerada por Colliard ⁶⁹, como

⁶⁴ Ibidem, p. 202. *

⁶⁵ Pedro de Vega: op. cit., supra nota 3, p. 44.

⁶⁶ Claudio Rossano: «Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo», Napoli, 1927, pp. 357 y sigs. Cit. por Pedro De Vega: op. cit., supra nota 3, p. 44.

⁶⁷ Maurice Duverger: op. cit., supra nota 58, pp. 227-230.

⁶⁸ Ibidem, p. 222.

⁶⁹ Jean-Claude Colliard: «Les régimes parlementaires contemporains», Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1978, p. 210.

uno de los elementos esenciales del funcionamiento del régimen parlamentario, pues es indispensable para que puedan aplicarse los diferentes mecanismos característicos de tal régimen y, en especial, para que un gobierno que cuenta con el respaldo de una cierta mayoría no se encuentre bruscamente privado de toda posibilidad de acción. Al margen ya de la conveniencia de la disciplina de voto para el correcto funcionamiento del régimen parlamentario, lo que desde luego es cierto es que aunque la votación sea nominal, el sentido de la misma –salvo casos excepcionales– ha sido decidido en cada grupo parlamentario y, por consiguiente, se trata de un voto de grupo, es decir, de partido, aunque formalmente expresado por cada uno de sus componentes, pues, como ha puesto de relieve García Pelayo ⁷⁰, los grupos constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento. Es decir, formalmente el parlamentario vota libremente, pero su voto, en la mayoría de los casos, ha sido decidido al margen del Parlamento, con la consiguiente transformación que ello entraña: el Pleno de la Cámara ya no es el «*locus*» de la decisión, sino el «*locus*» de legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios, con la consecuencia de que las intervenciones en su seno tienen un valor testimonial más dirigido a la opinión pública que a sus colegas ⁷¹. Y será precisamente en los casos más controvertidos, en aquéllos en que más debiera respetarse la libertad de conciencia del diputado, en los que más crudamente se manifestará la disciplina de voto dentro del grupo, disciplina que, según Waline ⁷², hace del diputado un simple comisionado del partido, con eliminación de su personalidad.

En algunos órganos parlamentarios, como es conocido, la trascendencia del mantenimiento de la disciplina de voto ha llegado al extremo de la creación de personas específicamente dedicadas a la tarea de velar por esa disciplina; es el caso de los «*whips*» británicos. Como recuerda Fraga ⁷³, es muy raro el caso de debates o votaciones sin instrucciones oficiales (*whips off*) en el Parlamento británico; la impresión general es que el sistema dejaría simplemente de funcionar sin poner los *whips*. La institución del *whip* se ha trasladado al Congreso de los Estados Unidos, asamblea en la que, como se ha señalado ⁷⁴, se manifiesta con gran fuerza el espíritu individualista de sus miembros, lo que no obsta para que, entre sus funciones (las de los *whips*), se encuentren la de procurar la presencia en el recinto del mayor número posible de miembros del partido siempre que deba realizarse una votación de carácter político, y la de informar a los legisladores sobre la posición del partido en determinados asuntos, a efectos de que voten de acuerdo con la misma.

Aunque no han faltado autores que, como Vedel ⁷⁵, no han entendido, desde los postulados de la pureza del principio representativo liberal, que los grupos parlamentarios tengan encaje en las asambleas parlamentarias, existen otros, como Virga ⁷⁶ que

⁷⁰ Manuel García Pelayo: op. cit., supra nota 33, p. 94.

⁷¹ *Ibidem*, p. 95-96.

⁷² J. Waline: «Les groupes parlementaires en France», en *Revue Française de Droit Public*, 1961, N° 6, p. 1123.

⁷³ Manuel Fraga Iribarne: «El Parlamento Británico», Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, p. 111.

⁷⁴ Carlos M° Bidegain: «El Congreso de Estados Unidos de América. Derecho y prácticas legislativas», Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, p. 451.

⁷⁵ Georges Vedel: «Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel», París, 1949, p. 415.

⁷⁶ Pietro Virga: op. cit., supra nota 63, p. 200.

no creen que la mera inscripción de un diputado en un grupo parlamentario y su consiguiente subordinación a la disciplina del grupo, constituya violación alguna del principio de interdicción del mandato imperativo, y ello por cuanto, cuando un parlamentario se inscribe en un grupo y se sujeta a su disciplina en cuanto atañe a la discusión y votación parlamentarias, no se obliga por ese sólo hecho a un comportamiento predeterminado frente a uno o más electores, frente a un partido o, más ampliamente, frente a cualesquiera sujetos extraños a la Cámara.

En cualquier caso, no podemos ignorar la realidad política. Y ésta nos muestra que la dependencia del diputado respecto del grupo y de éste en relación al partido son casi totales en los parlamentarios actuales, a despecho de la prohibición del mandato imperativo. Como gráficamente expresa Tosi ⁷⁷ en Italia, el grupo parlamentario, o su comité directivo, se ha convertido en la correa de transmisión del partido político en la Cámara, conduciendo la lógica del sistema a que el criterio del centralismo democrático, típico de las organizaciones comunistas de antaño, haya devenido el paradigma ideal de todas las formaciones políticas.

Legados aquí quizá sea necesario concluir significando que el reconocimiento de la realidad de los partidos y de su influjo sobre el electorado —que, en buena medida, en los sistemas electorales proporcionales con sufragio de lista muy especialmente, se traduce, como ya advirtiera Kelsen ⁷⁸, y tuvimos ocasión de subrayar inmediatamente antes, en el hecho de que los electores no designen al diputado por su persona, sino que su voto tenga más bien el significado de un acto de adhesión a un partido determinado— entraña lo que Duverger ⁷⁹ ha considerado como el tránsito de una concepción individualista a otra comunitaria de la representación, tránsito que, en definitiva, se manifiesta en el hecho de que mientras en la concepción individualista de la representación, cada elector concede un mandato personal a su elegido, en la comunitaria, el conjunto de electores que se reconocen en el partido que los encuadra otorga el mandato a su candidato para representarlos en bloque ⁸⁰. Y es por todo lo expuesto por lo que puede hablarse con toda razón de la crisis del mandato representativo, esto es, de los supuestos novecentistas en que dicho mandato se asentaba.

II. EL CONSTITUCIONALISMO DE LA SEGUNDA POSTGUERRA Y LA CLAUSULA DE INTERDICCION DEL MANDATO IMPERATIVO

El constitucionalismo de la segunda postguerra presenta como uno de sus rasgos más novedosos el reconocimiento por los códigos fundamentales de los partidos políticos, que contrasta con la olímpica ignorancia que de ellos mantuvieron los textos del constitucionalismo de entreguerras, circunstancia auténticamente incomprensible si se advierte que nos

⁷⁷ Silvano Tosi: «Diritto Parlamentare», Milano, 1974, pp. 156-158. Cit. por Antonio Torres del Moral: «Los grupos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, N° 9, primavera de 1981, pp. 21 y sigs.; en concreto, p. 56.

⁷⁸ Hans Kelsen: op. cit., supra nota 30, p. 69.

⁷⁹ Maurice Duverger: «Esquisse d'une théorie de la représentation politique», en el colectivo, «L'évolution de Droit Public. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre», Sirey, París, 1956, p. 211.

⁸⁰ Maurice Duverger: «Instituciones Políticas y Derecho Constitucional», 5ª ed. española, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 138-139.

hallamos ante una institución que, como dijera Pérez Serrano ⁸¹, podía ser considerada ya en esa época como el verdadero «*deus ex machina*» de los regímenes políticos, a salvo, claro es, que se entendiera que esa ignorancia no era sino un intento de hacer pervivir históricamente un régimen a base de desconocer las exigencias de su propia *praxis* social. Entre otros sectores doctrinales, ya Radbruch, en 1930, consideraba lógico que se pusiera fin a la posición defensiva del Derecho Constitucional frente a los partidos políticos, reclamando la normación al máximo nivel jurídico de aquéllos en tres momentos específicos: en el del origen del poder del Estado, en el de la posición de los diputados y en el de la formación de coaliciones ⁸².

Como recuerda Stern ⁸³, el cambio en el Derecho Constitucional no lo introdujo, como se opina con frecuencia, el Art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn, sino la Constitución del Land de Baden, de 22 de mayo de 1947, que dedicaba cuatro de sus artículos a los partidos políticos.

La recepción de los partidos por el Derecho Constitucional significaba, desde el punto de vista político, la repulsa a los regímenes que los habían eliminado de la vida política o instituido el monopolio de un partido, en una palabra, la repulsa a los regímenes antidemocráticos, contrapunto de la afirmación de que la verdadera democracia, la democracia pluralista, sólo es viable por la existencia de una pluralidad de partidos que, en relaciones competitivas por el ejercicio o el influjo en el ejercicio del poder en el Estado, ofrezcan al electorado distintas opciones ⁸⁴.

La recepción de los partidos por el Derecho Constitucional significaba, desde el punto de vista político, la repulsa a los regímenes antidemocráticos

La constitucionalización de los partidos no se agota necesariamente en su regulación por el código constitucional, sino que puede complementarse o desarrollarse con normas de legalidad ordinaria que, según la amplitud y el detalle de la ordenación, pueden llegar a ser verdaderos estatutos normativos de los derechos y deberes de los partidos frente al Estado. Esta ordenación se justifica por las funciones que los partidos ejercen respecto de todos los órganos del Estado y de los demás entes públicos, siendo de destacar la designación de candidatos en las elecciones para la formación de los diversos tipos de asambleas electivas, respecto de la cual ya Mortati formularía en 1945 un esquema de proyecto para la regulación del procedimiento de elección de los candidatos en las elecciones de diputados a la Constituyente italiana, en 1945 ⁸⁵. Esta función, a juicio de Pizzorusso ⁸⁶, ha adquirido hoy los rasgos de un específico poder de derecho público propio del partido.

⁸¹ Nicolás Pérez Serrano: op. cit., supra nota 44, p. 331.

⁸² Gustav Radbruch: «Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts», op. cit., supra nota 33, pp. 290 y 288.

⁸³ Klaus Stern: op. cit., supra nota 52, p. 752.

⁸⁴ Manuel García Pelayo: op. cit., supra Nº 33, pp. 49-50.

⁸⁵ A ello se refiere Francesco Leoni: «Los partidos políticos italianos», Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, p. 14.

⁸⁶ Alessandro Pizzorusso: «Lecciones de Derecho Constitucional», I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 148.

De la constitucionalización de los partidos, aparte el caso antes citado, encontramos buenos ejemplos, entre otros, en el Art. 21° de la «*Bonner Grundgesetz*», cuyo apartado primero determina que «los partidos colaboran a la formación de la voluntad política del pueblo», función que ha sido precisada por el Tribunal Constitucional Federal al poner de relieve que los partidos son asociaciones de ciudadanos que «con ayuda de su propia organización aspiran a influir en un determinado sentido sobre la formación de la voluntad del Estado», no siendo considerados a tal efecto partidos, como recuerda Stein ⁸⁷, aquellos grupos cuya actividad se limita al plano municipal (los llamados *Rathaus-parteien*).

También la Constitución italiana, en su Art. 49°, reconocería el derecho de todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir con procedimientos democráticos a la determinación de la política nacional, lo que, a juicio de Biscaretti ⁸⁸, permite reconocer a los partidos, desde el punto de vista jurídico, una posición y una función de relieve esencial en la vida constitucional del Estado.

Igualmente, el Art. 4° de la Constitución Francesa de 1958 proclamaría que «los partidos y grupos políticos concurrirán a la expresión del sufragio y se constituirán y ejercerán su actividad libremente».

Los partidos se nos presentan, pues, como bien ha señalado, en lo que constituye una línea doctrinal mayoritaria, entre otros muchos, Canotilho ⁸⁹, como asociaciones privadas con funciones constitucionales, que se reconducen, en su esencia, a una función de mediación política: organización y expresión de la voluntad popular, participación en los órganos representativos e influencia en la formación del gobierno. Como elementos funcionales de un ordenamiento constitucional, los partidos se sitúan en el punto neurálgico de imbricación del poder del Estado jurídicamente sancionado con el poder de la sociedad políticamente legitimado.

Ahora bien, el reconocimiento constitucional de los partidos va unido al mantenimiento de la figura del mandato representativo, con la específica interdicción en muchos casos del mandato imperativo.

En esta dirección, el Art. 38.1 de la «*Bonner Grundgesetz*», en su inciso segundo, establece que los diputados «representarán al pueblo entero, no estarán ligados por mandato ni instrucción y sólo estarán sujetos a su propia conciencia». El ya referido Art. 4° de la Constitución francesa de 1958 apostilla en su inciso final que los partidos deberán respetar los principios de la soberanía nacional. El Art. 67° de la Constitución italiana determina, a su vez, que: «Todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin estar ligado a mandato alguno». Por último, bien que sin ánimo exhaustivo, en una dirección muy similar, el Art. 152.3 de la Constitución de Portugal dispone que: «los diputados representan a todo el país y no a las circunscripciones por las que son elegidos».

Estas últimas previsiones constitucionales parecen no sólo encajar mal con aquellas otras referentes a los partidos, sino ahondar la separación entre una realidad jurídica que

⁸⁷ Ekkehart Stein: «Derecho Político», Aguilar, Madrid, 1973, p. 155.

⁸⁸ Paolo Biscaretti di Ruffia: «Derecho Constitucional», Tecnos, Madrid, 1965, p. 729.

⁸⁹ José Joaquim Gomes Canotilho: «Direito Constitucional», Livraria Almedina, 6ª ed., Coimbra, 1993, pp. 447-449.

parece que sigue aferrada a los postulados del primer constitucionalismo liberal y una realidad política que, como hemos tenido oportunidad de exponer precedentemente, nos ofrece un conjunto de manifestaciones que atemperan, cuando no chocan frontalmente, el principio de interdicción del mandato imperativo.

El significado intrínseco de este principio constitucional sigue siendo, qué duda cabe, el de que el parlamentario, en cuanto que representa al conjunto de la nación, no puede recibir instrucciones vinculantes acerca de cómo ejercer su mandato por parte de quienes le han elegido, de lo que se desprende la irresponsabilidad política de los parlamentarios mientras permanezcan en su cargo ⁹⁰. En el mismo sentido, Paladin ⁹¹ considera que la interdicción del Art. 67.2 de la Constitución del país transalpino excluye la legitimidad constitucional de una ley que dispusiese el cese anticipado en su cargo de un diputado o senador en virtud de un voto de revocación del cuerpo electoral, siguiendo el modelo del «*recall*» norteamericano.

Ahora bien, es claro que, a la vista del profundo cambio de circunstancias socio-políticas, una determinación como la que nos ocupa ha de tener otros significados adicionales. Ha sido Manzella ⁹² quien ha puesto de relieve el cambio de óptica desde el que, a su juicio, debe tratar de interpretarse la cláusula de interdicción del Art. 67.2 de la Constitución italiana, pues tal prohibición ya no se ve como una garantía de libre gestión política en la confrontación del parlamentario con el pueblo, con el cuerpo electoral que lo eligió, sino más bien como la posibilidad de votar contra las directrices trazadas por el partido al que dicho parlamentario pertenece, cambio de perspectiva que ha sido admitido por la «*Corte Costituzionale*» italiana, en su Sentencia N° 14, de 1964 ⁹³.

A la vista del nuevo significado de la cláusula a que venimos refiriéndonos y del hecho incuestionable de que la realidad nos muestra la clara vinculación de los parlamentarios a partidos políticos, se nos presenta el problema de discernir qué efectos jurídicos se desprenden de aquella cláusula. Y es aquí donde las posiciones doctrinales se nos presentan como absolutamente divergentes, como la doctrina italiana ejemplifica con notable nitidez.

Y así, por un lado, nos encontramos con quienes restan toda operatividad a la citada cláusula constitucional. Este es el supuesto de Basso, para quien el Art. 67° acoge una mera norma tradicional heredada del Estatuto Albertino, una simple cláusula de estilo que no tiene otro objeto que afirmar la supremacía de los intereses generales del país sobre los intereses locales y corporativos, por lo que dicha cláusula no puede prevalecer sobre la previsión del Art. 49° que, como vimos, consagra constitucionalmente a los partidos políticos. Más aún, Basso ⁹⁴ entiende que en un régimen parlamentario de partidos el pueblo soberano no se limita tan sólo a la designación o elección de aquéllos, sino que es el propio pueblo quien

⁹⁰ Temistocle Martines: «Diritto Costituzionale», Giuffrè Editore, 2ª ed., Milano, 1981, p. 299.

⁹¹ Livio Paladin: «Diritto Costituzionale», CEDAM, Padova, 1991, pp. 316-317.

⁹² Andrea Manzella: «Il Parlamento», Il Mulino, Bologna, 1977, p. 13.

⁹³ En su Sentencia N° 14, de 1964, la «Corte Costituzionale» italiana entendió que «il divieto di mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene», de modo que «nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito».

⁹⁴ Lelio Basso: «Il partito nell'ordinamento democratico», en el colectivo, «Indagine sul partito politico. La regolazione legislativi» (Istituti per la documentazione e gli studi legislativi), I, Milano, 1966, p. 78.

se pronuncia sobre la dirección política a seguir, lo que entraña que los parlamentarios electos, llamados a aplicar esa dirección política por la que optaron los electores, no puedan en ningún caso ejercitar el propio mandato según su propia y exclusiva voluntad, sino que están obligados a acomodarse a la voluntad popular que se expresa constitucionalmente a través de los partidos.

Un segundo grupo de autores, entre los que habría que incluir a Mortati y Bicaretti⁹⁵, son de la opinión de que la sujeción del parlamentario a la disciplina del partido no vulnera la cláusula de interdicción del Art. 67.2 desde el momento en que el parlamentario puede orientar siempre su voluntad de modo distinto a las directrices partidistas recibidas, circunstancia de la que constituye una manifestación de interés, la posibilidad que el Art. 83.2 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana acoge, en el sentido de propiciar que, en la discusión sobre las líneas generales de un proyecto de ley, puedan tomar la palabra un diputado por cada grupo, aunque también aquellos otros diputados que intenten expresar posiciones disidentes respecto de las de sus respectivos grupos, cláusula reglamentaria ésta que nos resulta en verdad sugestiva. En resumen, para este sector doctrinal, la interdicción del mandato imperativo no significa tanto que en la vía «de facto» el parlamentario no pueda vincularse a una determinada formación política, cuanto que es inadmisibles una sanción jurídica a aquellos parlamentarios que no respeten los compromisos políticos por ellos asumidos en el ejercicio de sus atribuciones parlamentarias ⁹⁶.

Otros autores, como es el caso de Virga, han considerado que el parlamentario se ha transformado en un mero portavoz del partido, de lo que se desprende que la interdicción del mandato imperativo resulta conculcada. Cree Virga ⁹⁷ que el Art. 67° de la Constitución impide a los parlamentarios la aceptación de instrucciones o mandatos de cualquiera, si bien se dirige sobre todo a sancionar la independencia de los parlamentarios frente a los grupos políticos y económicos que tienden a influir sobre el Parlamento. Sin embargo, el propio autor constata que la realidad constitucional actual muestra cómo la actividad de los parlamentarios se desarrolla sobre la base de las instrucciones que cada diputado recibe de su partido; de ahí que llegue a la conclusión de que «*ai cahiers nello Stato moderno si sarebbero sostituite le direttive di partito*» ⁹⁸, tesis acogida en España, como ya vimos, por Torres del Moral ⁹⁹. A la vista de estas circunstancias, ¿cabe algún tipo de acomodo a la norma constitucional o, por el contrario, hemos de concluir significando que estamos ante una norma más retórica que eficaz?

Desde luego, parece claro que la mera inscripción en un grupo parlamentario, con la subsiguiente sujeción a una disciplina, no implica una violación de la cláusula constitucional de interdicción del mandato imperativo, y ello por cuanto de tal hecho no puede derivarse que el propio comportamiento del parlamentario quede sujeto a la determinación de ins-

⁹⁵ Paolo Biscaretti: op. cit. supra nota 87, p. 295) cree que el Art. 67.2 ha querido evitar cualquier dependencia de los parlamentarios, tanto respecto de los componentes del colegio en el que han sido elegidos, como de los exponentes de los grupos políticos y económicos que tienden a influir sobre el desenvolvimiento de las elecciones y sobre la misma actividad parlamentaria (el lobby norteamericano).

⁹⁶ Enrico Spagna Musso: «Diritto Costituzionale», CEDAM, 4ª ed., Padova, 1992, p. 499.

⁹⁷ Pietro Virga: op. cit., supra nota 63, p. 197.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 199.

⁹⁹ Vid supra nota 54.

tancias extraparlamentarias. Por el contrario, Virga entiende ¹⁰⁰, que la prohibición del mandato imperativo resulta vulnerada cuando el grupo venga obligado a seguir las instrucciones de sujetos o entes extraños al propio grupo y, muy particularmente, de los ejecutivos de los partidos políticos. En esta hipótesis, «*il parlamentare viene trasformato in mero portavoce del partito*». De todo ello se desprende que violan la tantas veces mencionada cláusula aquellas normas de los estatutos de los grupos que disponen que el parlamentario se halla vinculado a las directivas políticas de la dirección del correspondiente partido, normas éstas de armonización de los grupos a las directivas impartidas por la dirección del partido de que se trate que, como constata el propio Virga¹⁰¹ están consagradas en los estatutos de muchas formaciones políticas italianas y de otros países.

En todo caso, conviene recordar que al margen ya de lo que puedan prever los estatutos de los grupos, la realidad política nos revela de modo inequívoco que la disciplina partidista termina imponiéndose las más de las veces sobre la voluntad divergente del parlamentario; basta con atender al hecho de que las rebeliones internas en el grupo (por ejemplo, los casos de los llamados franco tiradores) se sancionan de modo puntual mediante medidas disciplinarias que pueden llegar a la expulsión del partido. Pero es que, por otra parte, como la doctrina reconoce de modo generalizado, el mantenimiento de la disciplina partidista se manifiesta como esencial en un sistema en el que la representación política viene mediatizada por los partidos.

La realidad política nos revela de modo inequívoco que la disciplina partidista termina imponiéndose las más de las veces sobre la voluntad divergente del parlamentario

La relevancia de los partidos no sólo se revela en argumentos políticos, sino que ha tenido su reflejo en los propios ordenamientos constitucionales, como hemos tenido oportunidad de constatar. Por lo mismo, parece de todo punto necesario buscar una interpretación que, en alguna medida, armonice la cláusula constitucional de interdicción del mandato imperativo con la propia relevancia constitucional de los partidos políticos, en cuanto instrumentos de determinación de la política nacional, y con el mismo principio democrático que la Constitución proclama. Desde esta óptica, Paladin ¹⁰² entiende que la citada cláusula constitucional no pretende habilitar a los parlamentarios para que defrauden a sus

electores, cambiando arbitrariamente de bandera en el curso de la legislatura. Por lo mismo, y desde la perspectiva de una problemática muy real en algunos países, y desde luego en España, no parece que los parlamentarios tráfugas puedan amparar su cambio de uno a otro partido en la cláusula de interdicción del mandato imperativo. Ciertamente, razones de conciencia pueden, a nuestro juicio, conducir a un parlamentario a un grado tal de discrepancia frente al partido bajo cuyas listas resultó electo, que le imposibiliten seguir bajo la disciplina de esa formación, pero, en tal supuesto, quizá la actitud más coherente, tanto desde una perspectiva ética, como, por lo que aquí importa, desde la óptica de una

¹⁰⁰ Pietro Virga: op. cit., supra nota 63, p. 201.

¹⁰¹ Pietro Virga: «*Il partito nell'ordinamento giuridico*». Milano, 1948, p. 186.

¹⁰² Livio Paladin: op. cit., supra nota 90, p. 317.

interpretación armónica de las diferentes cláusulas constitucionales en juego, sea, lisa y llanamente, la dimisión o cese en su condición de parlamentario.

Al margen ya de la problemática expuesta, que, en el marco de la tríada de relaciones desde las que necesariamente ha de comprenderse hoy la representación parlamentaria (relaciones entre electores y diputado, entre electores y partidos, y entre partidos y diputados), se ubica, como es obvio, en la relación más conflictiva: la que media entre los partidos y los diputados, cabe señalar con Virga ¹⁰³ que de la cláusula constitucional de interdicción del mandato imperativo se derivan algunas precisas consecuencias:

- 1ª) La prohibición que pesa sobre el parlamentario de estipular negocios jurídicos relativos al ejercicio del mandato, asumiendo, por ejemplo, obligaciones escritas o verbales de sostener en el Parlamento una determinada posición política o de impulsar cierta disposición. Ello naturalmente, no impide al parlamentario exponer y defender, tratando de convertirlo en realidad, un determinado programa político.
- 2ª) La interdicción para el parlamentario de aceptar una retribución de cualquier naturaleza por la persecución de un acto relativo al ejercicio de su cargo. Virga entiende al respecto que serían perseguibles por instigación a la corrupción quienes organizaran colectas de fondos para tal fin. Y
- 3ª) La ilicitud de los contratos eventualmente estipulados por el parlamentario en relación al ejercicio de sus funciones legislativas, pues su causa sería contraria a una norma de orden político, cual es la prohibición del mandato imperativo.

III. LA INTERDICCION DEL MANDATO IMPERATIVO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

La Constitución Española de 1978, en la línea generalizada del constitucionalismo de la segunda postguerra ya comentada, acoge de modo específico una cláusula de interdicción del mandato imperativo en su Art. 67.2, a cuyo tenor: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo». La concepción representativa liberal que trasluce tal determinación se complementa y refuerza con algunas otras previsiones constitucionales: así, la del inciso inicial del Art. 66.1 («Las Cortes Generales representan al pueblo español...») o la del Art. 79.3 («El voto de senadores y diputados es personal e indelegable»).

La adecuada interpretación de los preceptos inmediatamente antes enunciados exige, sin embargo, atender en alguna medida al principio democrático que proclama el Art. 1º de nuestra Constitución, que asimismo eleva (en su apartado primero) a la categoría de valor superior del ordenamiento jurídico al pluralismo político, como también al Art. 6º, cuyo primer inciso reconoce que «los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política».

Es obvio que la conjunción de ambos grupos de preceptos constitucionales, como, por otra parte, la necesaria atención a la realidad política, nos conducen a la obvia conclusión

¹⁰³ Pietro Virga: op. cit., supra nota 63, pp. 198-199.

de que la cláusula de interdicción del mandato imperativo no puede ser entendida en su sentido tradicional, sino que, bien al contrario, precisa de un nuevo significado, o por lo menos, de una significación que venga a complementar la históricamente admitida de modo general. Como bien dice Punset ¹⁰⁴, en atención a su origen histórico y doctrinal, la no sujeción a mandato imperativo de los miembros de las Cortes Generales ha de entenderse establecida por el constituyente respecto de los electores, que no pueden impartir instrucciones ni revocar a diputados ni senadores, determinación tan ociosa y anacrónica que, de entenderse en ese único sentido, resultaría un puro vestigio histórico. Y desde luego, no creemos que el constituyente haya deseado incorporar al articulado constitucional un puro anacronismo histórico; bien al contrario, entendemos que el constituyente ha sido muy consciente al constitucionalizar esta cláusula.

Ante esta cláusula, la doctrina ha reproducido, a grandes rasgos, las posiciones pre-existentes en otros países, que van desde el rechazo sin paliativos a la misma, sobre la base de entender que existe una profunda brecha entre la Constitución formal y la material, hasta la de aquellos otros que, como dice Caamaño ¹⁰⁵ han advertido del riesgo de la partitocracia y del elitismo democrático, considerando a los partidos causantes de un nuevo clientelismo horizontal inserto en la categoría de los bloques de intereses.

Dentro del primer sector doctrinal, Blanco Valdés ¹⁰⁶ razona que si la prohibición de la imperatividad del mandato cumplió, durante el período de vigencia del Estado liberal representativo basado en el sufragio restringido, una funcionalidad directamente relacionada con los principios esenciales de ese Estado, en el Estado democrático de partidos, basado en el principio cardinal del sufragio universal, la aplicación mecánica de la prohibición ha de producir resultados bien distintos. Podría decirse que, lejos de aparecer como elemento corrector del peligro de plasmación parlamentaria de una política estrictamente clientelar, la prohibición del mandato imperativo aparece en la actualidad como elemento corrector del mecanismo democrático.

En el segundo sector, Recoder de Casso ¹⁰⁷ interpreta la cláusula que nos ocupa en el sentido de una reafirmación de la soberanía del pueblo por encima de los partidos. Con la prohibición, se trataría de reconducir a los partidos políticos a las funciones que el Art. 6º de la Constitución les asigna, recordándoles que no pueden suplir al pueblo, del que los diputados y senadores son, en definitiva, representantes.

Por nuestra parte, no podemos compartir la última tesis, que parece partir de una supuesta contraposición entre el pueblo y los partidos, con ignorancia de que precisamente son los partidos los que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Y en relación a la primera, hemos de advertir nuestras reservas respecto a la conclusión final de que la cláusula del Art. 67.2 es un elemento corrector del mecanismo democrático,

¹⁰⁴ Ramón Punset: «Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos», en José Juan González Encinar (coord.), «Derecho de partidos», Espasa, Madrid, 1992, pp. 119 y sigs.; en concreto, pp. 125-126.

¹⁰⁵ Francisco Caamaño Domínguez: «El mandato parlamentario», Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pp. 57-58.

¹⁰⁶ Roberto Blanco Valdés: «Los partidos políticos», Tecnos, Madrid, 1990, p. 97.

¹⁰⁷ Emilio Recoder de Casso: «Comentario al artículo 67 de la Constitución», en Fernando Garrido Falla (dir.), «Comentarios a la Constitución», Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985, p. 1036.

si bien creemos que, en el Estado de partidos, no puede prescindirse de los aspectos concretos de la relación representativa, como, por ejemplo, la adscripción política de los elegidos ¹⁰⁸, que indiscutiblemente tiene un importante significado en aquella relación, bien que, a nuestro juicio, de ello no deba necesariamente desprenderse la absoluta irrelevancia en esa relación de las personas electas, que no han de quedar como meros elementos numéricos que nos ofrezcan la fuerza cuantitativa de un grupo parlamentario, carentes de toda capacidad de discernimiento y sometidos por entero a las pautas de comportamiento emanadas del partido. Y es a partir de esta reflexión como, desde nuestra óptica, ha de entenderse la cláusula constitucional que nos ocupa, que, como significara Alzaga ¹⁰⁹, puede significar un último reducto en el que se pueda amparar el parlamentario que se sienta «objeto de conciencia» ante cuestión que atente gravemente a sus convicciones. Sin, desde luego, dejar de ratificar las incongruencias, en buena medida ya expuestas con anterioridad, a que puede conducir la cláusula en cuestión, su presencia en los textos constitucionales, como reconoce García Pelayo ¹¹⁰, cumple, cuando menos, la función de garantizar jurídicamente la libertad de juicio y de voto del representante. A partir de aquí, se nos antoja imprescindible una interpretación de esta cláusula en armonía con el principio democrático y con la relevancia constitucional de los partidos políticos.

Entre nosotros, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en numerosas ocasiones en torno a la problemática que nos ocupa.

La primera jurisprudencia de nuestro Juez de la Constitución se produciría a raíz de una serie de recursos de amparo constitucionales planteados por distintos cargos de representación municipal (concejales y alcaldes), cesados en su mandato por efecto de la aplicación del Art. 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones locales, ya derogada, que preveía que en los casos de listas que representaran a partidos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, habría de cesar en su cargo, atribuyéndose la vacante a los candidatos incluidos en la lista por el orden de colocación en que aparecieran. Como puede apreciarse, el precepto estatúa un auténtico «mandato de partido».

El Tribunal Constitucional, en una dilatada serie de Sentencias ¹¹¹, abordaría el análisis de la cuestión de que venimos ocupándonos.

Parte el «intérprete supremo de la Constitución», como lo define el Art. 1.1 de su propia Ley Orgánica, de la previa conceptualización de la representación política. A tal efecto, entiende que el significado de la representación es indiferente del modo como la misma se construya, esto es, sea bajo la técnica del mandato libre, sea bajo la del mandato imperativo, pues lo realmente significativo es la relación de imputación en que aquélla consiste:

¹⁰⁸ En análoga posición se manifiesta Angel Garrorena: «Representación política, elecciones generales y proceso de confianza en la España actual», Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, pp. 30-31.

¹⁰⁹ Oscar Alzaga: «La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático», Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 443.

¹¹⁰ Manuel García Pelayo: op. cit., supra nota 33, p. 100.

¹¹¹ Pueden recordarse entre ellas, las Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante SSTC9 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; 16/1983, de 10 de marzo; 10/1983, de 15 de marzo; 28/1983, de 21 de abril; 29/1983, de 26 de abril, y 30/1983, de 26 de abril.

«Lo propio de la representación –razona el Tribunal ¹¹²–, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél».

Consecuentemente, será el desconocimiento o ruptura de esa «relación de imputación» lo que destruya la naturaleza misma de la institución representativa.

Se plantea de inmediato el Alto Tribunal la fundamental cuestión de entre quiénes se traba la relación representativa: si entre los electores y los candidatos electos o si entre los primeros y los partidos. Los partidos, en razón de la función que constitucionalmente tienen atribuida, disponen de la facultad legal de presentar candidaturas en las que, junto al nombre de los candidatos, figura la denominación del partido proponente. Por lo mismo, cree el Tribunal que la decisión del elector es producto de una motivación compleja que sólo el análisis sociológico permitiría desentrañar. Pero desde una perspectiva jurídico-constitucional, el Juez de la Constitución, con evidente razón, entiende inequívoco que la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado ¹¹³. Esta doctrina ha sido reiterada y justificada con mayor brillantez y rotundidad en la STC 167/1991, en la que el Juez de la constitucionalidad razona como sigue:

«...conclusión (que la elección recae sobre personas y no sobre partidos) que es preciso reiterar ahora y que no queda empañada [...] por el hecho de que la elección se produzca hoy en España, en los comicios municipales y en otros, entre listas ‘cerradas’ y ‘bloqueadas’, pues una cosa es que el elector no pueda realizar cambios en las candidaturas y otra, bien distinta, que los nombres que en ellas figuren sean irrelevantes para la definición que cada cual ha de hacer ante las urnas. La elección es, pues, de personas [...] y cualquier otra concepción pugna con la Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan, al votar, una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde listas de partido»¹¹⁴.

Establecida así la relación representativa, entre los electores y los candidatos, parece claro que el cese en el cargo público representativo o, si se prefiere, la quiebra de la relación representativa, no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido ¹¹⁵, reflexión a la que, en otro momento ¹¹⁶, el Tribunal añade que no es constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por sí misma el cese de un representante elegido en votación popular. Es decir, que junto a la

¹¹² STC 10/1983, de 21 de febrero, fundamento jurídico 2º.

¹¹³ *Ibidem*, fund. jur. 3º.

¹¹⁴ STC 167/1991, de 19 de julio, fund. jur. 4º.

¹¹⁵ STC 5/1983, de 4 de febrero, fund. jur. 4º, *a/*.

¹¹⁶ STC 10/1983, de 21 de febrero, fund. jur. 2º.

voluntad de electores y elegidos, el cese, la quiebra de la relación representativa sólo sería posible por decisión de un poder público, que en todo caso habría de moverse dentro del marco constitucional.

Llegados aquí, sólo cabe interrogarse acerca de si los partidos son «poder público», cuestión que encuentra una respuesta tajante del Tribunal ¹¹⁷:

«Los partidos políticos son, como expresamente declara el Art. 6º (de la Constitución), creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el Art. 22º. No son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. La trascendencia política de sus funciones [...] no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos».

Complementando su tesis, el «intérprete supremo de la Constitución» razona ¹¹⁸ que, una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término, para insistir más adelante el Tribunal en que la representación implica la necesidad de que fueran personas concretas las elegidas «y que lo fueron para el desempeño de una función que exige que la libre voluntad del representante y por ende su permanencia en el cargo no quede subordinada a ningún poder que no emane también de la voluntad popular».

Un sector de la doctrina ha manifestado su discrepancia con este razonamiento. Y así, Bastida ¹¹⁹, tras entender que existen importantes tesis favorables a la tipificación de los partidos políticos como órganos del Estado u órganos casi públicos», considera que una cosa es que el origen popular del poder obligue a que la titularidad de los poderes públicos sólo sea legítima cuando procede una mediación más o menos larga del propio pueblo y otra asignar en monopolio las funciones públicas a dichos poderes. La legitimidad del ejercicio de tales funciones no tiene como punto de referencia el «status» del poder público, sino la «voluntad popular». Y Blanco Valdés ¹²⁰ se manifiesta claramente proclive a la línea de razonamiento contenida en el voto particular de tres magistrados que acompaña a la STC 10/1983.

A este efecto, el voto particular entiende que los partidos, aún no siendo poderes públicos, tampoco pueden calificarse de simples organizaciones privadas, situándose «en la zona gris entre lo público y lo privado». Quizá, entienden los magistrados discrepantes de la mayoría la forma menos polémica de calificar en lo que aquí interesa esa particular posición de los partidos consista en considerarlos como asociaciones que aún no siendo

¹¹⁷ *Ibidem*, fund. jur. 3º.

¹¹⁸ STC 10/1983, de 21 de febrero, fund. jur. 4ª.

¹¹⁹ Francisco J. Bastida Freijedo: «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 21, septiembre-diciembre 1987, pp. 199 y sigs.; en concreto, p. 209.

¹²⁰ Roberto L. Blanco Valdés: *op. cit.*, supra nota 105, p. 154.

poderes públicos ejercen sin embargo funciones públicas y ello no en virtud de una situación de hecho sino porque expresamente lo dice el Art. 6º de la Constitución al afirmar, entre otras cosas, que son «instrumento fundamental para la participación política». Pero la forma en que se ejerce esa intervención «fundamental» está determinada por la Ley, por lo que las «funciones» públicas asignadas a los partidos por la Constitución derivan «mediatamente», a través de la Ley, de la voluntad popular, perspectiva desde la que los magistrados que suscriben el voto particular entienden difícil tachar de inconstitucional el Art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales.¹²¹

Por nuestra parte estamos plenamente de acuerdo con Jiménez Campo¹²² cuando advierte que el énfasis puesto por el Alto Tribunal en la negación del carácter de órgano público del partido no es expresivo de una mera preocupación formal, sino la manifestación, más bien, de un criterio o principio de la organización del Estado democrático, cual es el de que aunque no es infrecuente que el ordenamiento coloque en manos privadas el ejercicio de funciones públicas, sólo al poder estatal, en un amplio sentido, puede corresponder la alteración de la decisión comunitaria que constituyó al órgano representativo, porque sólo ese poder queda o bien sometido a control político o bien, cuando tal control no exista, vinculado positivamente a la ley, garantías, una y otra, que ni se dan ni pueden darse, obviamente, respecto al actuar de los partidos.

*sólo al poder
estatal puede
corresponder la
alteración de la
decisión
comunitaria que
constituyó al
órgano
representativo*

Quizá lo más relevante de la construcción jurisprudencial expuesta sea que el Juez de la Constitución no haya fundamentado su argumentación en la cláusula de interdicción del mandato imperativo del Art. 67.2 de la Constitución, haciéndolo, por el contrario, a partir del derecho que los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos (Art. 23.1 CE) por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo que evidencia, a juicio del Alto Tribunal¹²³, que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas. Por todo lo expuesto, la conclusión final es que el «mandato de partido» que venía a establecer la Ley 39/1978, de Elecciones Locales,

no sólo viola el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, sino también el de los representantes mismos a mantenerse en sus funciones (Art. 23.2 CE)¹²⁴.

La tesis jurisprudencial de que el representante lo es del conjunto de los ciudadanos debe ser, sin embargo, armonizada de alguna manera con el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y de la circunstancia que de ello se desprende para la relación representativa, en cuanto que los partidos expresan el pluralismo político, y que no es otra sino la de que aún ostentando la representación del conjunto del pueblo español, la repre-

¹²¹ STC 10/1983, de 21 de febrero, voto particular, 4.

¹²² Javier Jiménez Campo: «Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional», en José Juan González Encinar (coord.), op.cit., supra nota 103, pp. 201 y sigs.; en concreto, pp. 231-232.

¹²³ STC 5/1983, de 4 de febrero, fund. jur. 4º, a/.

¹²⁴ STC 10/1983, de 21 de febrero, fund. jur. 4º, in fine.

sentación se verifica desde posiciones ideológico-políticas diferenciadas, algo implícito en el mismo principio pluralista y de exigencia obligada en el Estado de partidos si no se quiere caer en la más pura e irreal abstracción. Por lo demás, el principio democrático corrobora cumplidamente esta exigencia.

El Tribunal Constitucional, bien que con cierta lentitud y cautela, parece abrir con el paso del tiempo nuevos horizontes a su concepción inicial del mandato representativo, que parece querer «iluminar» desde los parámetros propios del principio democrático.

En su Sentencia 32/1985, el Tribunal razonaría como sigue:

«... la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (Art. 1º.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (Art. 6º CE), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía» ¹²⁵.

La reflexión que precede no va a conducir al Tribunal a alterar su doctrina fijada en las ya comentadas Sentencias del año 1983, pero sí, por contra, le va a llevar a matizar la condición «nacional» del mandato representativo, al admitir el Alto Tribunal ¹²⁶ que aunque los recurrentes, como titulares de cargos electivos (concejales de un Ayuntamiento), representan al cuerpo electoral (en este supuesto, al cuerpo electoral municipal), también, aunque en otro sentido, «representan a sus electores, quienes a su través ejercen el derecho de participación en los asuntos públicos». La consecuencia de todo ello en el problema abordado por el Tribunal (acuerdo del Pleno de un Ayuntamiento por el que se concentraba a todos los concejales de la oposición en una sola Comisión a fin de excluirlos de las demás) consistirá en el otorgamiento del amparo constitucional impetrado, sobre la base de reconocer, de un lado, que la Ley no puede regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, «pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión» ¹²⁷, y de otro lado, que «los representantes miembros de la minoría tienen derecho a que la opinión de ésta (que es el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron sus electores) sea oída sobre todos los asuntos que el órgano de que forman parte ha de conocer y resolver y lo sea, además, en los diferentes estadios del proceso de decisión» ¹²⁸.

¹²⁵ STC 32/1985, de 6 de marzo, fund. jur. 2º.

¹²⁶ *Ibidem*, fund. jur. 3º.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*.

La doctrina precedentemente sentada iba a ser reiterada y ampliada en posteriores Sentencias. Y así, en su Sentencia 119/1990, el Juez de la Constitución reconocería la trascendencia de la orientación de la actuación pública de los representantes en un determinado sentido dentro del marco constitucional, sentido que no puede ser otro que aquel en el que han solicitado y obtenido el voto de los electores ¹²⁹, haciendo asimismo suya la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencia de la instancia jurisdiccional europea de 2 de marzo de 1897. Caso Mathieu-Mohin y Clerfayt) de que los requisitos que señalen las leyes para el acceso a los escaños parlamentarios «no deben contrariar la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo». A partir de estas premisas, el Alto Tribunal formulará su tesis más avanzada en el punto que nos ocupa: «Los Diputados –señala– 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 los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito». La fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, ni excluye, obviamente, el deber de sujeción a la Constitución que esta misma impone en su Art. 9º.1, no puede, sin embargo, ser desconocida ni obstaculizada ¹³⁰.

En su Sentencia 141/1990, el Tribunal reconocería, en la línea ya avanzada por su Sentencia 32/1985, y como derivación de la misma, que la elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también su reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento ¹³¹.

Y en la STC 163/1991, el Juez de la constitucionalidad, partiendo una vez más de su doctrina fijada en el STC 32/1985, entenderá que del reconocimiento del pluralismo como un valor jurídico fundamental y de la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, se deriva que la adscripción política de los representantes puede ser tenida en cuenta sin existencia de una discriminación ideológica (en razón de la opinión que se profesa), puesto que del Art. 14 de nuestra Norma suprema no se deduce la exigencia de que a los titulares de cargos representativos se les dé siempre el mismo trato, prescindiendo de las opiniones que expresen, pues «pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría y la ocupación por la primera de los puestos de dirección política» ¹³².

La doctrina jurisprudencial a que acabamos de aludir supone de modo inequívoco dotar de un cierto contenido jurídico, y no sólo político, los aspectos concretos que conforman la relación representativa, con lo que ello entraña en orden a una cierta relevancia y significación de la opción ideológica, o si se prefiere, de compromiso político, de los representantes respecto a quienes les han votado.

Llevando esta tesis hasta casi sus consecuencias últimas, el Juez de la constitucionalidad llegará a considerar ¹³³ que «las atribuciones del órgano representativo se pueden

¹²⁹ STC 119/1990, de 21 de junio, fund. jur. 4º.

¹³⁰ *Ibidem*, fund. jur. 7º.

¹³¹ STC 141/1990, de 20 de septiembre, fund. jur. 6º.

¹³² STC 163/1991, de 18 de julio, fund. jur. 2º.

¹³³ STC 161/1988, de 20 de septiembre, fund. jur. 7º.

actuar, sin quiebra lógica alguna, por sus miembros individuales o por los grupos o fracciones que éstos formen, cuando tales atribuciones no hayan de expresarse mediante una decisión imputable al órgano mismo y hasta es preciso decir que semejante posibilidad —o su respeto, al menos, cuando exista— deviene un imperativo constitucional en el marco de la democracia pluralista que la Constitución consagra en su Art. 1º.1».

En definitiva, con su modulación jurisprudencial, el Juez de la Constitución ha tratado de armonizar el principio representativo tradicional con el reconocimiento del principio democrático y del compromiso de coherencia y fidelidad con las respectivas opciones ideológico-políticas resultantes del pluralismo político, en el bien entendido de que el núcleo último de la relación representativa no puede verse afectado por el principio democrático, ni tampoco por la relevancia constitucional que a los partidos otorgan sus fundamentales funciones; sólo frente a terceros pueden cobrar estos últimos principios operatividad jurídica, lo que se traduce a su vez en la posibilidad de entender como inconstitucionales aquellos actos procedentes de partes ajenas a la relación representativa propiamente dicha (emanados por lo general del órgano representativo de que se trate) que, al ignorar la identidad política del representante, le impiden ejercer su representación diferenciada, que en el marco de la democracia pluralista constitucionalmente consagrada ha de ser considerada como un verdadero imperativo constitucional, lesionando a la postre el derecho de los representados a que esa diferenciación que deriva de la diversa adscripción política de los representantes sea respetada.

La doctrina supone un paso adelante respecto de los posicionamientos iniciales del Tribunal, pero, como advierte Garrorena ¹³⁴, parece excluir del ámbito de eficacia del principio democrático la lesión directa producida por el mismo representante, lo que equivale a trastocar el significado de esta doctrina, que pasaría de ser una protección del derecho garantizado a los electores por el Art. 23.1 a operar como una mera protección de la posición de los elegidos, sin posibilidad de esta forma de buscar una adecuada solución constitucional para aquellos supuestos en que una desvinculación voluntaria del representante respecto de la adscripción u opción política con la que ha accedido a su cargo representativo, aún respetando formalmente la relación representativa, a la vista de las premisas constitucionales sobre la que ésta se asienta, incide de modo frontal sobre el principio democrático en cuanto que afecta al principio pluralista, constitucionalmente consagrado como valor superior de nuestro ordenamiento, que convierte en relevante, a los efectos de aquella relación representativa, la respectiva adscripción política de los candidatos a cargos electivos. Ello supone una protección absoluta de los elegidos que optan por el abandono voluntario de su originaria adscripción política, esto es, de los comúnmente llamados tráfugas, situación ante la que es de todo punto ineludible la búsqueda de cauces jurídicos que armonicen los derechos de tales representantes con los de aquellos electores que los han elegido, atendiendo al efecto, entre otras circunstancias, a su etiqueta política inicial. El principio democrático así lo exige y la realidad política, que siempre ha de ser tenida en cuenta llegado el momento de interpretar las normas constitucionales, subraya aún más dicha exigencia jurídico-constitucional.

¹³⁴ Angel Garrorena; op. cit., supra nota 107, p. 34.