

**2. LA REPRESENTACION COMO POSIBILIDAD EN EL
ESTADO DE PARTIDOS***
(Mandato libre vs. mandato de partido)

RICARDO L. CHUECA RODRIGUEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza

* Estas páginas constituyeron, con ciertas modificaciones, el texto de mi intervención en las «Jornadas sobre el Título Preliminar de la Constitución», que tuvieron lugar en Madrid organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

2. LA REPRESENTACION COMO POSIBILIDAD EN EL ESTADO DE PARTIDOS

POR

RICARDO L. CHUECA RODRIGUEZ

Cierta probidad intelectual aconseja comenzar matizando sustancialmente el título que encabeza estas consideraciones, al menos en dos sentidos. De un lado, por constituir una excesiva pretensión solventar aquí y ahora un tema sobre el que tanto se ha dicho. De otro porque, desde muchos puntos de vista, podría llegar a ser una impropiedad.

También debo hacer una salvedad. El tratamiento que sigue deriva de ciertas perplejidades que tuvieron su origen en las dificultades encontradas al aproximarnos a la Jurisprudencia del T.C. acerca de la representación política ¹. Es precisamente lo problemático y delicado de la cuestión

¹ El tema ha sido tratado por varios autores, especialmente, aunque no sólo, al hilo de los recursos interpuestos por aplicación del art. 11,7 de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978. Cfr. BASTIDA FREJEDO, F. *El Concepto de representación política en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (En prensa). Del mismo autor, *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos*, Comunicación presentada al Congreso Nacional de la AECP y DC. También BIGLINO CAMPOS, P. «La Jurisprudencia del T.C. sobre el derecho de participación política del art. 23». CHUECA RODRIGUEZ, R.L., «Sobre la irreductible dificultad de la representación política», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21. Y LOPEZ AGUILAR, J.F. «Notas sobre la aportación de la Justicia Constitucional a la integración del régimen de partidos en España». Valiosas apreciaciones teóricas se pueden encontrar en OLIET PALA, A., «Representación e identidad democrática en el sistema político español», en «Política y Sociedad. Estudios en homenaje a FRANCISCO MURILLO FERROL». V. II, CIS-CEC, Madrid, 1987.

Particularmente relevantes son las consideraciones de PORTERO MOLINA, J.A., «El concepto de representación política. Evolución histórica y tratamiento constitucional», (en prensa).

Quizás no se ha reparado suficientemente en que el problema de fondo que planteó el citado art. 11,7 LEL no se ha solventado. Lo único que se ha solucionado lógicamente es el problema jurídico concreto. Sobre todo porque el legislador, en una coincidencia claramente beneficiosa, y habida cuenta de los pronunciamientos del TC, optó por no incluir tal disposición en la nueva legislación sobre elecciones locales. Ello no debe hacer olvidar en todo caso que:

—Como ha señalado BASTIDA las Sentencias del TC se pronunciaron contra la susceptibilidad de utilización «alternativa» del 11,7, en el sentido de que *dependía de la voluntad del Partido crear el supuesto de hecho que posibilitaba su cese en el cargo de Concejal*. Pero nada dijo el T.C., porque *todavía* no se ha planteado, acerca de posibles regulaciones jurídicas alternativas.

—Que lógicamente el problema de fondo no es fácilmente escamoteable, apareciendo

lo que en cierto sentido provocan las consideraciones siguientes ².

Comenzaba afirmando que estábamos ante un título que era una impropiedad. En efecto, y dicho sea sin ánimo de mover a paradoja, hay que decir que un tema tan importante como el de la posición jurídico-política del representante —como tal y como perteneciente a una lista de partido—, estamos utilizando una terminología parcialmente impropia que vale, sobre todo, por *convención*.

Recuérdese que ya ORLANDO afirmaba que el mandato imperativo, incluso el mandato sin más, era un imposible jurídico y práctico por relación al Estado. O las quejas de ESMEIN sobre la incorrección del término *mandato representativo*, pues «si son representantes no lo son desde luego de sus electores» ³. A pesar de ser utilizado aquí como título, es lo cierto que el calificativo de *libre* no goza de mejor suerte. En una acepción «libre» del término el mandato libre sería —precisamente por tal— un mandato contra la representación y el propio Estado, al reflejar una concepción subjetiva e individual al máximo de la representación. En puridad el mandato libre o representativo sólo sería totalmente libre en el caso del llamado voto libre o en conciencia y por supuesto con sufragio secreto ⁴.

Esta pequeña escaramuza terminológica nos lleva sin embargo a terrenos más comprometidos que expresan cuestiones conceptuales o de fondo. La utilización aquí del término *mandato de partido* no pretende sino poner en relación la terminología al uso con los conceptos a los que alude. En efecto, con demasiada frecuencia se viene utilizando indistintamente este vulgarismo harto impropio como sinónimo de *mandato imperativo*. Se trataría de una adecuación de su forma histórica a la correspondiente al Estado de Partidos. Frente a esto hay que decir que cualquier intento de clarificación debe de partir de la afirmación de la falta de rigor de tal equiparación. No se trata de negar ciertas similitudes, pero en ningún caso es de recibo su equiparación ⁵. Por tanto, cuando se habla de mandato de partido, se debe de afirmar que se habla desde la *realidad* política pues evidentemente no hay una regulación jurídica, en términos de mandato imperativo, de la relación representante-partido ⁶. Sin duda que la relación

en otras sentencias que afectan a la representación, y en donde se perciben claramente los esfuerzos de nuestro más alto Tribunal por forjar una doctrina coherente capaz de conllevar tan delicado problema.

Un análisis detallado de éstos extremos en CHUECA RODRIGUEZ, *op. cit.*

² Lo que de paso me da ocasión de afirmar que no siempre la labor debe consistir en trabajar sobre la Jurisprudencia del TC. A veces se debe de intentar reflexionar sobre los problemas que por acción u omisión evidencian sus pronunciamientos.

³ ESMEIN, «Elements», I, p. 317 ss.

⁴ Por lo demás esta es una concepción que no se compadece con el pensamiento liberal. Cfr. las limitaciones del representante ya en Sieyès, ¿«Qué es el Tercer Estado? «B. Aires, 1943, pp. 105, 107, 117.

⁵ Cabe hablar, como lo hace BOBBIO de «sucedáneo» de mandato imperativo. Cfr. en el mismo sentido TORRES DEL MORAL. Pero eso es algo muy distinto a la calificación jurídico-política de mandato imperativo.

⁶ Sentado esto, tampoco estará de más recordar que difícilmente se puede hablar de

partido-representante tiene siempre un cariz coercitivo, al igual que la que sostiene con sus electores o militantes, pues tiene que ajustar sus posiciones a las partidarias. Pero esto es algo muy distinto, en términos categoriales, al mandato imperativo⁷.

Resulta así que el llamado mandato *libre* no lo es tal. Y que el mandato llamado *de partido* sólo impropriamente puede ser calificado de imperativo. Todavía más, como después veremos en detalle, el mandato *representativo* tiene la vigencia que los propios partidos políticos le proporcionan, pues son los sujetos que hacen políticamente manejables cifras que no lo son⁸.

Aquí late uno de los problemas de fondo. En efecto, la drástica y tajante contraposición —hoy un tanto escolástica— entre mandato imperativo y mandato representativo, derivada en su día servilmente de la prohibición del mandato imperativo, no puede ser tajantemente afirmada sino contra quien históricamente se produjo⁹. Aquí las translaciones puramente lógico-teóricas son particularmente desaconsejables. Privada hoy del contexto histórico concreto que la generó, se ha desplazado al terreno de lo convencional, hasta llegar a constituir una contraposición cuyos polos difícilmente se pueden definir..., sino en función de su contrario.

Lamentablemente es frecuente la omisión de un enfoque o perspectiva que en estos temas es crucial: la que atiende a algunos de sus aspectos ideológicos, históricos y actuales, sin los que difícilmente se pueden co-

un «mandato de partido» capaz de acoger a concepciones ideológicas, y por consiguiente organizativas, harto diferentes. La clase de disciplina existente en cada tipo de partido es distinta y variable.

⁷ Que parece presuponer una especie de Diputado condenado a las galeras del partido. LEIBHOLZ, G. «Conceptos fundamentales de la Política y de la Teoría de la Constitución», pp. 158 ss. Todavía de modo más contundente en el «primer» Leibholz, «Strukturprobleme der modernen Demokratie», pp. 88 ss. Posteriormente como veremos se producirá en este autor una significativa evolución. Cfr. «Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali» (Entrevista a cura di F. Lanchester) en «Quaderni Costituzionali», n.º 3, dic. 1981. FERNANDEZ MIRANDA, A. ha hablado de un vínculo ideológico-programático, en «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa» en REDC, n.º 4, pp. 123 ss. RADBRUCH, hablaba de una *naturalis obligatio* del parlamentario hacia el partido según G.º PELAYO, M. «El Estado de Partidos» pp. 35 ss. En estos peligrosos terrenos tienden siempre a producirse desplazamientos conceptuales al utilizar como *reales* conceptos jurídicos produciéndose una serie de deformaciones. De ahí que, para evitarlas, Kelsen limite *jurídicamente* los términos de la *prohibición del mandato imperativo* a dos extremos: prohibición de que los diputados reciban instrucciones de sus electores *respecto a la determinación del ejercicio de su función e imposibilidad de renovación*. Con lo que «sensu contrario» definía el mandato imperativo...

⁸ TORRES DEL MORAL, A. «Crisis del mandato representativo en el Estado de Partidos», en RDP, n.º 14, pp. 13 ss.

⁹ No parece correcto convertir en eterno e inmutable el componente histórico y coyuntural que late tras la prohibición del mandato imperativo, en definitiva, sus supuestos sociales: entre otros, evitar las presiones de grupos de poder en colegios uninominales y de sufragio restringido, erradicando las prácticas representativas ligadas al Antiguo Régimen. TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, p. 12.

nocer las últimas razones del dispositivo de la representación. Sin ánimo ni tiempo de entrar en mayores disquisiciones, hay que recordar que la base social-material del Estado liberal y, por tanto, la de los teóricos que forjaron el concepto de mandato representativo, no estaba integrada por un orden de ciudadanos que competían en igualdad de condiciones por hacer triunfar sus opiniones. Antes bien, se trataba de una estructura social estabilizada en torno a un elenco de rangos sociales asegurados y garantizados por la instrucción y la propiedad privada.

Por ello, tampoco estará de más oponerse por principio al juicio crítico sobre el Parlamento actual y su carácter de «esclavo» de las fuerzas políticas a partir de uno teórico e indeterminado —carente de existencia histórica— y presentado de modo recurrente como ejemplo a imitar en sus imaginarias relaciones con la sociedad civil.

En su versión moderna la contraposición mandato imperativo mandato representativo descansa sobre la utilización como arma arrojadiza del principio de mandato representativo, con la intención de postergar en el nivel de la lucha política inconfesa a los partidos políticos, es decir, a quienes son hoy los sujetos políticos fundamentales¹⁰. Se traza así una especie de «cordón sanitario» que pretende mantener a los partidos total o parcialmente marginados de la dimensión jurídica. Ello no obstante, y al mismo tiempo, se abomina de la constatación —ciertamente no jurídica— de la existencia «fáctica» de un vínculo especial entre representante y partido. Lo grave y lo negativo de este tipo de planteamientos reside en la simultánea ausencia de críticas semejantes sobre las relaciones, harto más nefastas por no públicas, entre los parlamentarios y otras clases de grupos que no son partidos políticos.

No se pretende con todo lo anterior depredar el reducido campo de nuestros cimientos firmes, sino advertirnos que, con tan precarios elementos, casan mal las afirmaciones rotundas y taxativas. Que la democracia representativa, ese elemento tan esencial a nuestros sistemas democráticos, es fruto de un compromiso histórico muy delicado no sólo en el nivel social, sino también en el de la convivencia siempre problemática entre instituciones representativas y teoría democrática. Al cabo hoy la representación es el factor de legitimación por antonomasia, con lo que ello significa.

En fin, nuestro marco nacional histórico tampoco es muy halagueño en este aspecto. RAMIREZ ha recordado cómo no tenemos tradición partidaria en nuestra historia, historia que tampoco facilita mucho las cosas en

¹⁰ Tras toda esta postura está la transposición espacio-temporal de la doctrina alemana sobre el Estado del siglo XIX con arreglo a la cuál «hay que afirmar la soberanía del Estado por encima de los partidos». Y todavía más al fondo no es difícil percibir el sesgado criterio de que el diputado es fiel al interés del Estado, mientras el partido no.

tan delicado tema ¹¹.

El problema está en que la relativa situación de «bonanza» jurídica que disfrutamos en este tema corre el riesgo de ser interpretada como ausencia de problema. Y sin embargo ni la realidad política, ni el ordenamiento jurídico, ni la propia Jurisprudencia son tranquilizadoras. Y claro, en ese marco la precariedad, las limitaciones y la inadecuación —por obsolescente— de una parte del tejido teórico disponible, es sencillamente alarmante.

No es nuestra intención hacer un inventario exhaustivo de los problemas existentes, pero «prima facie» se plantean al menos las siguientes paradojas y contradicciones que son, como se verá, de preocupar.

—La teoría clásica de la representación, que es la que con matices seguimos hoy utilizando, persigue el aislamiento, la separación del representante respecto del pueblo. Justamente lo contrario de lo que se exige hoy día a cualquier representante, que lo es más, cuanto mayor es su grado de identificación con la opinión pública; es decir cuanto más capaz es de potenciar el elemento subjetivo de la representación —la representatividad—.

—La libertad de juicio y de voto del representante *jurídicamente garantizada* es, en el marco actual de las Cámaras de Partidos, un valor netamente disfuncional, causa de conflictos perjudiciales para el funcionamiento de los sistemas democráticos y aún de la propia representación. El partido y su órgano parlamentario corren con la responsabilidad —ni pequeña ni fácil— de lograr, mediante técnicas *no ilegales*, que la libertad de juicio o de voto quede anulada en los casos normalmente los más— en que así se decida.

—Al partido se le exige —incluso indirectamente por vías jurídicas— que articule sociológicamente una relación de disciplina con sus parlamentarios, que desde luego *no tiene por qué ser un mandato imperativo*, pero que *en ningún caso puede llamarse así*. Y además ello debe hacerse sin ningún tipo de reconocimiento jurídico expreso ¹².

—Curiosamente el único canal o procedimiento previsible para que los ciudadanos activos participen e influyan sobre sus representantes, es

¹¹ RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 47. Hay una dificultad añadida, íntimamente ligada a nuestra historia. El paso del Estado representativo liberal —parlamentario a una democracia de masas con rasgos plebiscitarios (LEIBHOLZ), fundada sobre los partidos— sujetos de la vida política es obviamente transcendental. Empero, nuestros últimos recuerdos políticos son los de las cortes republicanas, en donde un discurso de un líder político todavía podía inclinar el voto de otros parlamentarios. La mayor parte del proceso evolutivo de que habla el profesor alemán es algo que la sociedad y el sistema político español ha asumido como un dato de hecho. Hay evidentemente un salto en el vacío..., uno más habría que decir.

¹² GARCÍA PELAYO, *op. cit.* 36.

decir, para lograr que sean representativos, descansa en esa relación de dependencia entre representante y partido, que con mayor o menor energía se concibe en el fondo como nefanda ¹³.

—A veces esta paradoja es aún más preocupante por la complicidad de la propia Constitución. Nótese cómo los Senadores designados por las CCAA *representan* una esfera de intereses territoriales determinados, lo que de un modo u otro supone una derogación del principio del mandato representativo. Lo curioso no es ésto, lo curioso es que son los partidos políticos quienes, mediante la nefanda vía fáctica aludida, *reconducen* a esos representantes a una situación igualmente *representativa* que la del resto de los miembros de las Cámaras ¹⁴.

—De otro lado, los partidos políticos modernos, nacidos al hilo del sufragio universal, y que han generado una auténtica mutación constitucional, ofrecen un dato negativo aunque no imputable a ellos: la mayor parte de su poder —y yo diría que el aspecto más preocupante del mismo para el mantenimiento del delicado equilibrio de que antes hablaba— no lo obtienen de la realización de sus funciones constitucionalmente reflejadas y *materialmente constitucionales*, sino de la no implicación política activa, de la *escasa o nula participación*, de la mayor parte de los ciudadanos.

Todo ello nos lleva a coincidir con PUNSET cuando califica la situación como absurda para el representante y desde luego claramente vejatoria para el partido ¹⁵.

Desde luego que la complejidad que estas apreciaciones revelan no se puede solventar de modo fulminante, ni quizás en sede doctrinal o jurisprudencial. Evidentemente trae causa del sufrimiento teórico del concepto de representación y de la situación tremendamente fluida en que se encuentra la trama relacional que conecta al ordenamiento jurídico-político con el sistema de partidos.

¹³ LEIBHOLZ, G. *Conceptos fundamentales...*, p. 159.

¹⁴ PIZZORUSSO, A. «Democrazia partecipativa e attività parlamentare». En «Parlamento, Istituzioni, Democrazia», p. 137.

¹⁵ «Los diputados, en virtud del tipo de escrutinio y del carácter bloqueado y cerrado de las listas, son elegidos en razón del programa político elaborado por el partido, un programa cuya ejecución únicamente puede ser controlada por los electores exigiendo la debida responsabilidad al partido comprometido con él (...) No tiene sentido, pues, que el partido se vea imposibilitado de reclamar de sus diputados la obediencia necesaria para dar cumplimiento al programa aceptado por sus electores. La prohibición constitucional del mandato imperativo hace inútil el protagonismo de los partidos durante el proceso electoral al convertir en inexpugnable la libérrima posición de los parlamentarios. (...) Son los parlamentarios quienes, mediante su actividad, han de culminar el ejercicio de esa función, la imposibilidad de admitir conforme a lo preceptuado en el artículo 67,2 vínculos jurídicos entre partidos y parlamentarios no deja de suponer una contradicción con lo establecido en el artículo 6.º, al impedir a los partidos controlar la concreción jurídica de la voluntad que manifiestan.» En Bastida, Punset, De Otto, *Lecciones de Derecho Constitucional*, pp. 307-8, Guaiastur, Oviedo, 1980.

Por tanto, lo que sigue no puede ser en ningún caso un proyecto de solución. Más modestamente persigue contribuir a ello mediante el esclarecimiento de las funciones y el diagnóstico de situación de algunos de los componentes y sujetos del, como se ve nada sencillo, dispositivo representativo. Especialmente del concepto de representación, de la posición de los partidos políticos y de unas relaciones mutuas parcialmente conflictivas.

LA NOVACION DEL CONCEPTO DE REPRESENTACION

No es ningún secreto, aunque tampoco se suele admitir de buen grado en todos los sectores doctrinales, que el clásico concepto de representación es parcialmente incompatible con los modernos sistemas de democracia representativa. Estamos ante un concepto política y etimológicamente anacrónico.

No es difícil detectar las razones.

Para empezar la teoría de la representación es una teoría *histórica*. En el sentido de que responde originalmente a unas necesidades específicas. Siempre hubo tras las teorizaciones sobre la representación intenciones inmediatamente prácticas, justificación de instituciones o promociones de reformas políticas ¹⁶.

Es obvio que hay elementos universalizables del concepto de representación, ligados a la idea misma de Estado tal y como hoy lo concebimos. Pero ello exige un proceso previo de discriminación entre aquellos elementos y otros que —cumplida su función— han quedado en el camino.

Y así hay que recordar que la elaboración de la teoría del Estado, y la incardinación en ella del concepto de representación, se produce en un marco histórico en que la representación como relación *real* entre Estado y Sociedad es prácticamente irrelevante, es decir, que no hay apenas relación entre elección y representación ¹⁷.

En algunas versiones organicistas del Estado se tratará de enarbolar un concepto clásico que, convenientemente hipostatizado, sirva como respuesta política e ideológica a la aparición de los partidos, como KELSEN

¹⁶ Ello significa que lógicamente no se puede contraponer en el terreno conceptual mandato representativo y partido moderno, o, de hacerse, será patentizando al menos las limitaciones deducibles de tan dispar *tempo* histórico. El propio concepto de representación, en sus versiones más influyentes, se forjó en ausencia —cuando no inexistencia— de partidos políticos, y en todo caso en franca ignorancia— por obvias razones cronológicas— de sus más modernas versiones. BIRCH, *Representation*, London, 1971, pp. 17ss.

¹⁷ Recuérdese el concepto de representación por ejemplo de un Burke, donde la relación electoral no era sino un punto a partir del cual se construía una representación que PITKIN, con toda justicia, califica de *virtual*.

constató ¹⁸. Estamos sin duda ante un elemento conyuntural y por tanto no universalizable. Si nos remontamos al origen y a las finalidades esenciales de la idea de representación, no es correcto entenderla como idea *enfrentada* a la de partido. Dicho de otro modo el concepto revolucionario de representación como arma arrojada frente a los cuerpos intermedios, no se puede *reorientar* contra unos partidos políticos devenidos nuevos cuerpos intermedios. Tal equiparación, en los casos en que se produzca de buena fe, es a nuestro entender parcialmente incorrecta e impropia por darse demasiadas diferencias.

No caben comparaciones entre institutos de distinta era histórica en donde cambia la idea de Estado, el tipo de sociedad y los valores políticos fundamentales. Quizás sea bueno recordar aquí un axioma que por sencillo se olvida muchas veces, a saber, que la estructura de lo representado condiciona la representación ¹⁹.

Además de esta *restauración* del concepto de representación sería necesaria, en el mismo plano ideológico, una *renovación* parcial de una idea clave: la de *interés general*. La concepción liberal de la misma es, como se sabe, dogmáticamente unificadora: existía un interés general al que los representantes llegaban racionalmente mediante la discusión. Hoy sabemos que ese interés no era general, sino que realmente era particular, privativo de un sector social políticamente dominante. Pero eso era irrelevante, pues se trataba de un dogma ²⁰. Hoy precisamente es *la exigencia de la realización del interés general* la que genera y legitima la existencia de *facciones*, de partidos: el interés general es determinable por la concurrencia de *voluntades* que aspiran legítimamente a establecer como general su particular versión grupal. No es preexistente, sino determinable por el libre juego de las fuerzas políticas.

Hay aquí una diferencia fundamental políticamente explicable: la concepción clásica persigue una desnaturalización de la voluntad individual del conjunto de los gobernados, convertir en *sustantiva* la relación representante-representado, con la pretensión de alejar prudencialmente del poder al único soberano ²¹.

La idea de representación y la idea de partido son conflictivas en sus relaciones porque responden a distintas épocas y necesidades y se

¹⁸ La insistencia de CARRE en afirmar, demasiados años después de SIEYES, que los órganos de representación son de *formación*, y no de *expresión*, de la voluntad popular estaría en esta línea. CARRE habría hecho una lectura *organicista* de SIEYES. En PORTERO MOLINA, J.A., *op. cit.*

¹⁹ GARCÍA PELAYO, *op. cit.* p. 99.

²⁰ Tampoco cabía otra salida que este postulado, pues en la *Weltanschauung* liberal esta idea opera como correlato a la pre-noción (Durkheim) de Nación o Pueblo. Cfr. CHUECA, *op. cit.*

²¹ TORRES DEL MORAL, A. «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», REP n.º 203, 1975, p. 186.

ven ahora condenadas a convivir en términos de democracia representativa. Pero media una gran distancia entre esta constatación y una estructura bipolar y contradictoria que las tenga como extremos ²².

2. No hay una teoría de la representación. Más bien estamos ante un caso de teorizaciones superpuestas. Hay, al menos, y dicho de modo muy sintético, tres filones distintos: el *liberal* y el *monárquico-conservador*, que básicamente identifican la representación como *situación*, no como relación, y la visión *democrática* de la representación que, sin excluir totalmente los anteriores aspectos, opta por una concepción esencialmente relacional, que a su vez puede ofrecer variantes muy distintas ²³.

A mayor abundamiento la representación tiene matices de gran importancia, pues puede potenciar el aspecto que denominaríamos *decisio-nal*, el representante *para la acción*, que en el extremo requeriría un sistema electoral mayoritario; o, por el contrario, puede impulsar la idea de representación como *semejanza* entre representantes y representados, lo que nos situaría inevitablemente ante un sistema proporcional ²⁴.

Nótese cómo el término mismo de *representación proporcional* resulta ser, desde una óptica clásica de la representación, una genuina contradicción en los términos.

3. En la teoría clásica del parlamento liberal los representantes lo son de un sujeto *no real*, y consecuentemente la voluntad del órgano se produce a partir de la de los representantes. Sin embargo la ampliación del sufragio, hasta llegar al universal, produce una modificación sustancial: la posibilidad de que el conjunto de los ciudadanos expresen su voluntad real concreta.

El representante expresa la voluntad de cada uno de sus representados a través de una institución que resulta estar dotada de una gran capacidad para ello: los partidos políticos. Y aquí es donde quiebra el concepto liberal de representación, porque la voluntad no es unitaria, el sujeto existe, es *real* y no es único, ofrece una *pluralidad*, no una *unidad* de voluntades. Además éstas se organizan y reducen porque se identifican con las de los distintos partidos.

²² Cfr. CARRE DEMALBERG, R., «Contribution à la Théorie générale de l'État». De la lectura actual de su versión del mandato representativo resultaría evidente —en nuestro criterio— que no era un mandato *contra* los partidos. pp. 231, 251, 277...

²³ Habría que considerar al menos una línea *jacobina* que, partiendo de la afirmación de que la soberanía reside en el pueblo, estimaría que cada elector confiere al elegido la fracción individual de soberanía de que es titular. (Robespierre, Saint-Just); otra *pluralista*, las elecciones sirven para garantizar una cierta correspondencia entre pueblo y representantes; y una tercera *electoralista*, un órgano es representativo porque es electivo, que plantearía el problema de la representatividad *al día siguiente a las elecciones*.

²⁴ Opción esta que por ejemplo se formula en la muy importante STC 75/85 citada.

En fin, las dificultades del concepto clásico de representación crecen en la medida en que resulta cada vez más cercana la posibilidad incluso técnica— de *conocer* la voluntad de todos y cada uno de los ciudadanos ²⁵.

4. Todos estos factores erosionan sensiblemente el concepto de representación hasta hacerlo devenir una instancia formal. Alternativamente la imputación es a centros formalmente no representativos, que pasan a desempeñar la función política esencial. El principio de representación pasa a ser un elemento mixtificador, de legitimación externa ²⁶.

De modo que hoy en día la responsabilidad de los representantes sólo cabe sustanciarla eficazmente a través de los partidos políticos. Ello es evidentemente una constatación de la realidad, al tiempo que una afirmación con implicaciones nada despreciables.

—El reconocimiento implícito de la capacidad del cuerpo social para formar su opinión política.

—La evidencia de una voluntad con pretensiones de colectiva que expresa su deseo de *participar* en la formación de la voluntad estatal ²⁷.

5. Se abre una vía peligrosísima de pérdida de legitimidad del sistema político: *en determinadas condiciones la minoría numérica puede transformarse en mayoría formal*. Con una diferencia: carecemos de arsenal argumental para defender tal posibilidad desde la teoría de la representación.

En conclusión, y con toda la tosquedad de una síntesis, nos encontramos:

—Con una representación que es una *ficción jurídica* donde el elegido no representa a sus electores, sólo convencionalmente a la Nación, y el mandato resulta no ser tal. El régimen representativo no implica propiamente ninguna representación.

—Con una representación estructuralmente concebida para la dominación de los gobernantes, no para la libertad de los gobernados. Una fórmula al servicio de la clase política, como anticipó ROUSSEAU. Cualesquiera que sean las teorías adoptadas, siempre conducen en el extremo a justificar la posesión del poder.

²⁵ Sobre todo porque toca responder a la enojosa pregunta de si eso es deseable, es políticamente útil o irrelevante o si se debería evitar, por disfuncional para la democracia representativa. Es una pregunta para la que deberíamos ir preparando la respuesta con cierta urgencia.

²⁶ LABRIOLA, S. en «Parlamento, Istituzioni, Democrazia», p. 33. La gravedad exacta de la situación es deducible de la posición de Kelsen, que se ve obligado a calificar de *ficción política* a la representación, renunciando a regular desde el derecho la relación esencial y fundamental del Estado Democrático. Cfr. PORTERO MOLINA, *op. cit.*

²⁷ PORTERO MOLINA, *op. cit.* p. 24.

—Con una técnica superada en lo que se refiere a la representatividad de los elegidos y su eficacia. Hoy los representantes no sólo incorporan lo *general*, sino que incluso tienen que asumir la representación de aspectos privados e incluso íntimos de la persona.

—Con la complejidad del gobierno moderno y el número elevadísimo de electores, que convierte en impotente el viejo principio representativo. Hoy es imposible representar a la vez la nación y los intereses locales y particulares. En realidad, el diputado que representa a todo el mundo no representa a nadie.

—En fin, nos encontramos con el papel de los medios de comunicación que altera sustancialmente la función representativa —se diga o no— y con el descubrimiento de la «concertación», o, lo que es lo mismo, el logro de acuerdos entre expertos y especialistas que suplantán la posición y labor del representante.

No es como se ve la representación política un factor que permita grandes y tajantes afirmaciones desde sus limitaciones y miserias.

Muy por el contrario todo parece aconsejar una revisión y una reconstrucción teórica del concepto. Una *novación*, en definitiva, a partir de sus elementos esenciales. Adecuarla a los nuevos parámetros jurídico-políticos e institucionales con arreglos a los que debe desenvolverse. Alternativamente no cabe sino su formalización y ritualización, es decir, su pérdida como recurso legitimador en los sistemas democráticos.

LA DIFÍCIL POSICION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Probablemente uno de los datos que más confusión produce en el problema que tratamos es la fijación casi obsesiva que sitúa al partido político como causa. No es fácil detectar en la literatura científica actual una línea doctrinal que explícitamente así lo formule, aunque no faltan casos aislados. Lo peor con todo son los casos sutiles, es decir, aquéllos que indirectamente parecen dar por supuesto —a veces inconscientemente— que el problema no existiría sin partidos. Con todos los riesgos de las simplificaciones hay que decir que ese tipo de explicación no es infrecuente, apoyándose sobre todo en criterios estrictamente histórico-cronológicos. Al fin y al cabo —parece querer decirse— fueron los sujetos políticos que llegaron a complicar el edificio representativo. Tampoco es fácil encontrar un razonamiento tan explícito y raro en literatura científica, pero no faltan como ya digo, tratamientos que parecen presuponerlo ²⁸.

²⁸ El tema es particularmente grave en nuestro país donde, como se sabe, la precaria cultura política que padecemos está en gran parte integrada por componentes autoritarios de honda raigambre. Y de un modo u otro se proyectan críticamente sobre los partidos políticos existentes, desde un arsenal valorativo claramente antidemocrático. Proceso particularmente dañino por inconsciente.

Lo grave de la cuestión es que se toma así el efecto por la causa, pues los partidos no son sino una consecuencia de la institucionalización de los principios democráticos sobre una planta de Estado representativo. Y de aquí sí que nacen los problemas. No podemos detenernos ahora a detallar los factores históricos, sociales e ideológicos que llevaron a compromiso histórico entre principio liberal y principio democrático. Si que hay que afirmar que se trata de un compromiso que supone un delicado equilibrio, como ya dijimos, pero *en ambos sentidos*. Y por lo mismo, en el proceso de adecuación institucional a aquél compromiso no debe haber ninguna manipulación, que subordine un principio a otro o modifique los términos del equilibrio. Se trata para nosotros de un *dato de hecho histórico*.

Vistas así las cosas, conviene advertir en seguida que las claves ideológicas de la estructura democrático-representativa, no autorizan muchas soluciones al problema de cohesión representante y partido.

A nuestro modo de ver, el problema se debe de incardinar dentro del elemento nuclear de la representación: intentar lograr una estructura de convivencia, que permita desarrollar el momento de asociación y el de dominación que una comunidad política implica.

Eso significa que la oposición representación política-partido deberá ser atendida en toda su problemática cuando se plantee desde un individualismo democrático «a la Rousseau». En ningún caso el argumento es de recibo si se produce desde la ideología tradicional del Estado autoritario, que parte de la existencia *real* de un punto de vista y una visión del mundo *por encima de los partidos*. Siendo un planteamiento tan admisible como cualquier otro, no lo es en rigor si se le identifica con el individualismo liberal. La oposición a los partidos políticos proviene en este caso de otras áreas ideológicas no identificables con la versión clásica de la representación ²⁹.

²⁹ Un ejemplo prototípico de lo que decimos está en TRIEPEL, que descarga sobre los partidos un elenco variado de objeciones pero también de descalificaciones con una procedencia autoritaria incuestionable: «¿Cómo sería posible hacer depender el orden jurídico y la formación central de la voluntad del Estado de la voluntad de organizaciones sociales que con arreglo a su existencia, órbita y carácter constituyen conjuntos de masa de la mayor volubilidad, que surgen y desaparecen súbitamente o cambian sus principios, de tal modo que a los pocos decenios no queda de sus fundamentos más que los nombres...». Los partidos —continúa el ilustre constitucionalista— «Por su naturaleza se fundan en el egoísmo, y por esto repugnan en principio la inclusión en la comunidad orgánica del Estado; ni siquiera afirman el Estado como tal, y su actividad predilecta consiste en la lucha». Por eso TRIEPEL se ve en la necesidad lógica de afirmar que los partidos son resultado de la concepción individualista del Estado que *también* rechaza enfrentándola con la idea de la comunidad orgánica del Estado. Los partidos en definitiva como la *partie honteuse*, o «partes pudendas» de la política. Se ha producido así una universalización de cierto tipo de crítica hacia los partidos, que tiene su base en componentes ideológicos cuasiarqueológicos y definitivamente anti y pre-liberales. TRIEPEL. «Die Staatsverfassung und die politischen Parteien», Berlín, 1927, cit. Por LENK-NEUMANN (eds) «Teoría y Sociología crítica de los partidos políticos», Barcelona, 1980.

Con esa importante salvedad siempre presente, hay que partir de una constatación casi tópica pero de la que no se extraen siempre todas las conclusiones posibles y necesarias. La importancia del papel asignado a los partidos en los sistemas políticos actuales deriva —principalmente, aunque no de modo exclusivo— del marxismo que convencionalmente podemos llamar reformista o democrático³⁰.

En efecto, los partidos organizan las masas supuestamente deseosas de participación política pero, sobre todo y amén de otras funciones, tienen como misión fundamental la puesta en contacto —la identificación en el extremo— entre Estado y Sociedad. Institucionalmente, por tanto, los partidos políticos son los elementos de comunicación entre elector y representante. Con los matices propios de cada sistema político y del proceso de adecuación histórica, y con las variantes organizativas que impone la ideología de cada formación, este es hoy día el modelo de partido generalizado.

La progresiva realización de los principios democráticos —según estos cánones—, independientemente de su reflejo, mediato o no, en los niveles jurídico-políticos, revela una dinámica irreversible en los sistemas representativos: su incapacidad para procesar y abarcar la voluntad del pueblo *total y real*.

Nótese que es la misma incapacidad del principio liberal representativo la que origina la *necesidad* de los partidos políticos en un sistema *representativo*, y precisamente porque quiere seguir siéndolo. Por eso la propuesta implícita que formula un Estado, que es de partido, es sin duda *complementaria* o perfecta de la representación política. Incluso se podría decir que es en parte una propuesta *alternativa*, pero que tiene de alternativa al criterio liberal, precisamente lo que de democrática.

En el fondo no es sino una propuesta de la representación como sistema de organización de la persona colectiva, de la voluntad de la Nación. Pero calificarla de alternativa no debe llevar al engaño de suponer que estamos ante una opción. Antes bien, la relación de representación tiene ligado su porvenir a los partidos políticos. Hoy la representación es imposible sin los partidos. Sin ellos la voluntad popular no existe sino de modo impracticable.

Por consiguiente, y con estos mimbres, es insostenible pretender que en el moderno Estado de Partidos pueda establecerse una distinción objetiva entre intereses del Estado y su expresión a través de los diferentes partidos. Al Estado y sus intereses lo defienden las mayorías y sus go-

³⁰ No cabe negar la existencia de una adecuación funcional entre estrategia reformista y partido de masas como medio de lucha por la ampliación progresiva del espacio democrático en el Estado liberal. Recuérdense las tesis de Kautsky y el componente *organizacional* nitidamente incoado en «Parlamentarismo y Democracia», Madrid, 1982, pp. 136, 186,...

biernos, es decir, los partidos políticos que les respaldan.

La voluntad general hoy se torna estatal *en el interior de los partidos políticos*, no en sede parlamentaria. La actividad central no es la discusión, sino la negociación, y la lógica del sistema exige que cada partido se preocupe de hacer triunfar, en la medida de lo posible, sus propios intereses. En ningún caso que deambule a la búsqueda de un interés general que es, por definición, inexistente ³¹.

La aparición de los partidos está ligada, como se ve, a un fenómeno profundo, cuyas claves y consecuencias son también datos de hecho que condicionan las posteriores determinaciones institucionales y normativas ³².

Sintéticamente:

- *En terminos sociales* los partidos son evidencia inapelable de una estratificación social conflictiva, negadora del postulado liberal de que *se representa a la nación entera*.

- *Ideológicamente*, consecuencia y prueba de una pluralidad de racionalidades. En la práctica ello ha exigido la sustitución de la discusión por la negociación, en un marco de disciplina de partidos.

- *Políticamente*, el poder del Estado recibe su acción y voluntad de los partidos políticos, que previamente la conforman y determinan en un marco político no formalizado. Consiguientemente los ciudadanos y grupos sociales tienen que adecuar sus posiciones a las propuestas elaboradas previamente por las oligarquías partidarias. Los partidos son además los catalizadores de las élites gobernantes.

Es obvio que estas innovaciones en la estructura del sistema representativo clásico no se han realizado sin quiebras y resistencias del tejido constitucional. Todavía hay cuadernas que evidencian desajustes y tensiones.

De cualquier modo dos salvedades metodológicas son al menos necesarias para terminar con el proceso de adecuación.

³¹ Con todas las variantes y matices que se quieran introducir, se produce en esta situación un hecho que por consolidado hay que descartar como *patológico*, y por necesario calificar como funcional para un sistema de democracia representativa: *la sustancial reducción del elemento representativo subjetivo*. Desde una perspectiva clásica, si no hay deliberación no hay representación, y no puede haber deliberación donde nadie *puede* cambiar de opinión. Cfr. PITKIN, *El concepto de representación...*, pp. 239 ss.

³² Es lo cierto que estos fenómenos están en el origen de la llamada pérdida de centralidad del Parlamento, pero sobre todo y fundamentalmente, de sus modificaciones estructural-funcionales. En esencia: disciplina de partido frente a prohibición de mandato imperativo; negociaciones secretas y entre partidos frente a publicidad; predominio del trabajo de comisión sobre las sesiones plenarias e institucionalización de los grupos parlamentarios frente al protagonismo individual clásico. *In extenso* en LEIBHOLZ y su concepto de democracia plebiscitaria.

1. Es necesario discernir —por más que sean cuestiones conexas entre los problemas derivados del conflicto entre disciplina de partido y principio representativo, que aquí tratamos, de otro distinto. A saber, el que se produce *dentro de los sistemas constitucionales*, entre partido como elemento resultante del ejercicio del derecho de asociación política y la configuración moderna de los partidos como *garantía institucional*. Por lo primero los partidos están sujetos, en mayor o menor medida, a una regulación normativa con un grado de intervención variable y también a ciertos «privilegios». Por lo segundo, partidos y *sistema de partidos* son parte integrante y fundamental del sistema político democrático, con alcance variable en cuanto a su significación constitucional concreta ³³.

2. Los partidos, como dijo ya hace algún tiempo con tino TORRES DEL MORAL, realizan funciones «materialmente estatales» ³⁴. Independientemente del alcance que a tal expresión se le quiera dar, hay uno insoslayable: las resistencias jurídico-normativas, e incluso jurisprudenciales, al protagonismo de los partidos acorde con sus funciones, son absolutamente irrelevantes. En términos constitucionales engendran auténticas mutaciones. En algunos casos el mismo día de la aprobación de la norma constitucional y precisamente para aprobarla.

Funciones que no se deducen de peticiones de principio de los partidos políticos sino, mucho más sencillamente, de requisitos estrictamente técnicos:

• Cuando el sistema funciona a base de decisiones cuyo proceso se realiza fuera del lugar físico de celebración de las sesiones en que formalmente se toma la decisión, es imprescindible un sistema de disciplina.

• No hay diferencias *intrínsecas* entre las decisiones que adoptan los representantes del pueblo, y los representantes no menos populares dependientes de las organizaciones partidarias ³⁵.

• El partido resulta ser el *mediatizador* de la relación representante-representado: en términos generales el elector fía en la organización partidaria —y no en los representantes de la lista— la obtención de los logros políticos ³⁶.

EL COMPONENTE RENOVADOR DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La supervivencia del principio representativo, su quiebra histórica,

³³ GARCÍA PELAYO, *op. citp.* p. 50.

³⁴ «Los Grupos Parlamentarios». En *RFUC*, N.º 58, pp. 64-66.

³⁵ LEIBHOLZ, G. *Conceptos fundamentales...* pp. 158 ss.

³⁶ Habría que hacer aquí una excepción con el líder o grupo de liderazgo, si se entiende al líder como persona; no si se concibe como una estructura organizativa específica.

está en función, como es deducible de lo anteriormente dicho, de su capacidad de *novación* y subsiguiente re-adequación a la función de vehicular o procesar ideas e intereses. Si el liberalismo presupone la mónada humana, la democracia hipostatiza la participación grupal. El principio liberal representativo forjó la voluntad general como mito legitimador del Estado y su unidad, pero la democracia en el Estado actual implica la articulación de ideas e intereses sustentadas por grupos, clases o sectores, que ponen en entredicho la idea misma de voluntad general.

Desde esta perspectiva el representante —*axiomáticamente*— sigue siendo, en los términos y condiciones establecidos en el pensamiento liberal clásico, quien contribuye a expresar la voluntad popular, pero *no la constituye*. Desde el punto de vista de la voluntad popular, el representante está plenamente legitimado para su expresión. Su *representatividad* respecto de la voluntad popular es máxima e incuestionable. Queda por ver el grado de *representatividad* del representante respecto de las ideas e intereses de los ciudadanos concretos.

Se introduce así en los sistemas democráticos una idea que proviene del utilitarismo inglés (S. MILL y otros) y que constituye uno de los perfiles esenciales del complejo concepto actual de representación: la representatividad, es decir, la representación *como reflejo o semejanza*. En el fondo es la idea que conduce históricamente a la representatividad de la mayoría del pueblo mediante elecciones periódicas, en definitiva a la progresiva ampliación del sufragio. Y en consecuencia, al paso del tiempo, tomará *cuerpo por sedimentación la representación como responsabilidad y como responsabilidad política*, es decir, como control y sustanciación en su caso de la *fidelidad del representante a la opinión pública* ³⁷.

En su fase democrática actual no cabe duda que la representatividad como *reflejo* —no sólo ni principalmente electoral— juega un papel central, pues la integración colectiva real que dé contenido a la representación liberal formal, sólo es realizable en los sistemas democráticos a través del instrumento de la *representatividad*. Entendida como la capacidad del sistema político para reproducir en el orden jurídico político las ideas e intereses *de la mayor parte posible de ciudadanos*.

En el caso de que esto no sea así nos encontraremos —a estos efectos— en el inútil campo de la representación *formal*, es decir, del mero «actuar por otro». En cuyo caso la «voluntad general» degenera en una especie de *artefacto* carente de contenido, y por ende de nulos efectos como principio regulador de nuestras sociedades.

En un sistema democrático la voluntad general no tiene preexistencia, sino que es una construcción colectiva, deducida de un proceso de

³⁷ Evidentemente es una idea que en S. MILL tiene muchos matices y técnicas de neutralización, pero como idea está ya ahí. Cfr. por ejemplo «Sobre la libertad», C. IV.

enfrentamiento y conciliación en el que el representante «tiene» que traicionar las voluntades concretas de sus electores para desembocar en una decisión. Esta decisión, por derivar de dirigentes elegidos, se inviste de la legitimidad que sólo el sufragio universal proporciona. Pero —y aquí toda insistencia es poca— esa legitimidad de principio, formal, atribuida *ex ante* a las decisiones de los gobernantes, tiene que justificarse materialmente en el diálogo con el conjunto de los ciudadanos, que sólo la representatividad como logro proporciona.

No se trata, como cabe suponer, de aceptar que esta función se realiza periódicamente con las convocatorias electorales, pues ese instante constitutivo lo solventa sin duda el momento liberal de la representación. Aquí estamos ya ante una sutil necesidad que es esencial al momento democrático de la representación: proyectar fiel y eficazmente la voluntad popular más allá del trance electoral, mediante una relación políticamente repercutible en sede representativa.

Una representación democrática exige la existencia y disponibilidad de mecanismos institucionales capaces de detectar la ruptura de la relación de representación de un sujeto *real*, *el elector*.

Pero, claro está, no se puede hacer hablar a los resultados electorales, que son al cabo un elemento estático o, como se ha dicho «ad nauseam», una fotografía puntual de un momento concreto. A su vez el mandato que, para no prejuzgar denominaremos *político*, es *complejo* aunque claro, pero también *genérico*.

Además el ser humano tiene el defecto —como se ha dicho— de que descubre sus deseos en función de las oportunidades; desde este prisma no se le puede negar el derecho a no saber lo que quiere y, sobre todo, a modificar sus deseos con arreglo a las posibilidades que en cada momento se le ofrezcan.

No es fácil por tanto el juicio sobre la correspondencia de ideas e intereses entre elector y representante, pero sí *necesario* en democracia. Y justamente para eso disponemos de unos órganos especializados como los partidos políticos: los instrumentos fundamentales para la participación política.

Eso quiere decir que, si se entiende producida la ruptura de la relación de representación será por causas imputables a los representantes. En efecto, el diputado sólo representará a la totalidad del pueblo si actúa en correspondencia con la posición de los partidos, pues ésta no es sino el convencimiento *indemostrable, pero también irrefutable*, de que representa el bien de la totalidad del pueblo ³⁸.

³⁸ GARCÍA PELAYO, *op. cit.*, p. 36.

En definitiva, el sistema parlamentario necesita de una relación de disciplina sobre los representantes que tiene como sujeto a los partidos políticos, únicos garantes de la representatividad. Claro que no cualquier partido político, ni cualquier sistema de partidos, ni en cualesquiera condiciones.

Con estas salvedades —muy importantes desde luego—, sólo los partidos políticos pueden sustanciar la responsabilidad en que los representantes pueden incurrir, al ser los únicos con capacidad y competencia para determinar la representatividad. Para bien y para mal los sistemas democráticos-representativos no ofrecen en nuestro criterio otra solución.

LAS MODIFICACIONES NECESARIAS

Lo que sigue es simplemente, y a modo de cierre, una alusión a los extremos que a nuestro modo de ver deberían de orientar el futuro tratamiento, no de la relación política normal entre representante y partido, sino de los momentos conflictivos en el caso en que se produzcan.

En tales eventos, y atendiendo a lo dicho, estimamos que el principio representativo debe ser entendido en igualdad de condiciones con las exigencias de representatividad, articuladas a través de los partidos políticos, como garantes institucionales del sistema democrático.

La negación de este criterio, o su obliteración más o menos encubierta, supone la plasmación como principio constitucional de criterio de no responsabilidad del representante, lo que resulta inadmisibile en un sistema democrático.

En el estado democrático la elección no es la constitución de una relación de confianza entre dos individuos. Antes bien, expresa la confianza del elector en unos sujetos colectivos constitucionalmente reconocidos y respaldados en sus funciones: los partidos políticos. La afirmación de que la calidad de representante descansa en la elección y proviene del cuerpo electoral, siendo materialmente cierta, debe ser entendida y desarrollada en el marco antedicho.

Y en este marco la posición para la interpretación del programa, por ejemplo, no es ni puede ser igualitaria. Se trata de un producto de un órgano colectivo, colectivamente elaborado, y a él —el partido concreto— incumbe su modificación. E incluso su «traición», por ser el único sujeto en el que se pueden sustanciar responsabilidades.

Evidentemente los desarrollos imaginables que la realidad puede ofrecer en el futuro, son sólo mediatamente accesibles a las propuestas normativas, condenadas a operar sobre la realidad de presente. Las que a continuación se formulan no son, claro está, «de lege ferenda» sino de

desarrollo a largo plazo, y de acuerdo con el proceso de consolidación del sistema de partidos y sobre todo del incremento del grado de participación política de los ciudadanos. Quieren ser más propuestas de pautas que de normas.

Pero para entendernos, y por aludir a nuestra concreta situación jurídico-política, no nos parece particularmente arriesgado afirmar que la baja voluntaria de un representante en un partido o coalición debería conllevar la dimisión *automática* del cargo representativo ³⁹. Y estimo que la Constitución no sólo no imposibilita sino que incluso descansa sobre la lógica que tal propuesta implica ⁴⁰.

Problema más difícil es el caso de expulsión del partido. Pero debe decirse enseguida que no a éstos efectos. Lo es por la sencilla razón de que no es fácil proteger al representante de la potencial arbitrariedad partidaria mediante técnicas jurídicas. En puridad un partido debería de poder expulsar a un militante que niega la disciplina partidaria. Pero aquí tropezamos con la sospecha de que los partidos no son democráticos o, por recordar nuestro art. 6 CE, que no son partidos.

En tal caso quizá debería arbitrarse un procedimiento, con especiales garantías públicas y controles, para el caso de los militantes que ocupasen cargos públicos representativos.

Con carácter general, y con las limitaciones dichas u otras que se quieran y deban establecer, no es propio de un sistema democrático sostener la prevalencia del crédito del parlamentario sobre el del partido.

El año 1926 escribía LEIBHOLZ que «el representante mismo para poder representar, tiene que poseer su propio valor, su propia dignidad y autoridad, en resumen, las cualidades de señor y no de servidor..., no puede sufrir una *capitis diminutio* y, dentro de la esfera concreta de sus competencias, sus decisiones han de estar libres de influjos y manifestaciones de voluntad de terceras personas. El pensamiento de un mandato imperativo contradice absolutamente la esencia de la representación» ⁴¹.

El mismo LEIBHOLZ afirmaba esto otro en 1981. «A mio avviso, la democrazia di massa fondata sui partiti, che si accinge a sostituire la classica

³⁹ Y ello mediante el título o procedimiento más oportuno, que bien rico y variado es el campo de las normas no escritas en la práctica política y constitucional.

⁴⁰ Nótese que el propio Tribunal Constitucional parece no desautorizar este tipo de planteamiento: «Por otra parte, no siendo de aplicación al caso planteado (...) el art. 11,7 LEL, es innecesario determinar si el mismo se opone o no a la Constitución en cuanto prevé el cese en el cargo cuando el candidato electo deje de pertenecer al partido que lo presentó, dado que el supuesto de baja voluntaria no ha sido directamente examinado por este Tribunal en anteriores sentencias, *las cuales se referían a casos de expulsión de partido*». STC 28/84,28-II, (BOE 9-III), Parlam. Forales Navarros. (Pon.: MG Sr. GÓMEZ FERRER).

⁴¹ LEIBHOLZ, G., *Das Wesen der representation*, Leipzig, 1926, p. 73, Cit. por GARCÍA PELAYO.

democrazia liberal-rappresentativa, attiene piú alla democrazia diretta-plebiscitaria. Vi sono però caratteristiche strutturali contrastanti tra questi due tipi di forma di Stato. In un simile quadro si è anche modificata in modo completo la posizione del parlamentare»⁴².

Cincuenta y cinco años de evolución de los sistemas políticos democráticos, con muchos e importantes acontecimientos por medio, han llevado a uno de los mejores observadores del problema a una cierta reconsideración de su pasada posición.

Hora es de que aquí comencemos ya a iniciar tan largo y problemático camino.

⁴¹ LEIBHOLZ, G., en «Crisi...», *op. cit.*