

# **VEINTICINCO AÑOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de La Rioja



# VEINTICINCO AÑOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

POR

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de La Rioja

Para nadie es un secreto que el proceso de implantación en España de un sistema democrático en la segunda mitad de la década de los setenta del pasado siglo, contó con una ayuda exterior de incalculable valor. La posición favorable de las grandes potencias y, en especial, de las geográficamente más próximas, al establecimiento de un orden constitucional acorde a los estándares dominantes en el continente europeo occidental fue, sin duda, un factor que no debe obviarse en cualquier análisis y, sobre todo, en el reparto de méritos y medallas tan característicos de las efemérides. Este es, por así decir, un dato de hecho que el paso del tiempo no hará sino colocar en una posición cada vez más central, sin merma por ello del mérito que nos corresponda a los propios ciudadanos y actores políticos nacionales.

A su vez, el protagonismo de esos actores y el comportamiento del pueblo español estuvo fuertemente influido, y a veces hasta configurado, por la cultura política de ese impreciso *compactum* que hemos terminado por designar como «los países de nuestro entorno». Aunque, para ser más precisos, habría que hablar de la percepción que de aquella cultura política obteníamos en una observación sesgada por la circunstancia propia y las precarias condiciones en que aquella se producía, una percepción más voluntariosa que reflexiva. Claro que eso lo sabemos —somos conscientes— ahora, pero no entonces. De

modo que la realidad, la que nos servía a nosotros para hacernos nuestra propia composición de lugar, consistía en una singular mixtura de ansia de libertad y *wishful thinking*.

Se dirá, y con acierto, que esta especie de imaginario colectivo no era sino expresión, en el ámbito de la política, de una progresiva, imparabla y todavía parcialmente inexplicada tendencia a configurar Europa como una especie de *logo* colectivo. Una tendencia general, y hasta universal, para la década de la transición política, que vamos viendo como consecuencia de una profunda transformación de la sociedad española que, en su germen, arranca de mediados de los años cincuenta y que —manifiestamente en contra, o en ignorancia, del régimen franquista— terminó proyectándose también en las transformaciones políticas<sup>1</sup>.

La generalización de esta forma de percibir la vida, y también la política, entre amplias capas de la sociedad española explica igualmente la percepción que los entonces profesores de Derecho Político teníamos de los regímenes políticos denominados *contemporáneos*. Si exceptuamos el *Derecho Constitucional Comparado* de Don Manuel García Pelayo, el conocimiento de los regímenes a cuyas sociedades aspirábamos a parecernos lo era a través de traducciones de algunos manuales, como por ejemplo las obras de Maurice Duverger, que mostraban un sistema próximo pero poco deseable a la vista del *icono* de otro General victorioso, aunque fuera Charles de Gaulle y sus victorias lo fueran contra el ejército nazi. O la del *Derecho Político* de Stein, con una Introducción de Francisco Rubio Llorente tan esclarecedora para quienes entonces éramos jóvenes profesores. Pero se trataba, en definitiva, de un conocimiento fragmentario en el mejor de los casos y enarbolado, en lo que podía llegar a verse entonces como un alarde de optimismo, como ejemplo de un orden jurídico-político alternativo y deseado.

\* \* \*

Esta menesterosidad de la que creo es necesario hacerse preciso eco ahora, un cuarto de siglo después, era sin embargo bastante

---

<sup>2</sup> Lo que no quiere decir, como intenta perpetrarse por especialistas sobrevenidos, que al producirse durante la Dictadura del General Franco se desarrollase con la complicidad de alguno de sus secuaces. La simultaneidad es una cosa y la causalidad otra; y así deberá seguir siendo. Pero esta es otra cuestión, claro.

más patética de lo que pudiera parecer. Al apoyo más o menos bienintencionado y preciso en las fórmulas de los estados democráticos de derecho próximos o vecinos que delataba nuestras carencias, era preciso sumar un gran vacío. En efecto, nuestro pasado constitucional era poco o nada ejemplar. Casi detrás de cada una de nuestras constituciones hay una guerra civil, larvada o declarada, y mucho destrozo humano, individual y colectivo.

Para el ámbito del que debo ocuparme, la representación política, la indigencia era mayor si cabe. Tras el fogañazo de la Constitución de Cádiz, la soberanía nacional es negada —frecuentemente a cambio de la existencia física de quien la afirmara— hasta por lo menos 1868. Pero para volver a negarla de nuevo hasta 1931, ya claramente en términos de soberanía popular. Y en 1939 se vuelve a una forma de poder soberano que, cuando perpetró su *veste* jurídica, se adhirió a fórmulas del más puro Antiguo Régimen. De manera que el sujeto colectivo, al que el instituto de la representación política aspira a poner voz y dotarlo así de existencia es, en resumen, una cuestión cuya primera y duradera resolución con consecuencias jurídico-políticas precisas y ciertas sólo toma cuerpo a partir del artículo 1.2 de la Constitución de 1978. Y sólo en ese mismo texto constitucional, y en el ordenamiento jurídico que inaugura, se proclama la representación popular a través de las Cortes Generales, el órgano de representación del pueblo español (art. 61.1 CE).

Ciertamente los modelos constitucionales ajenos de que nos servimos no poseen necesariamente una historia ejemplar que oponer a nuestros desgraciados siglos XIX y XX. Pero es evidente que, frente a problemas como el de la soberanía y su titular, las monarquías constitucionales se tornaron parlamentarias aceptando, por uno u otro procedimiento, los nuevos signos políticos de los tiempos. Nosotros no o, si se quiere, no tan intensamente. Hasta llegar a la solución acogida en el Título II de la Constitución de 1978 en donde, no de modo particularmente torpe, hemos intentado plasmar en normas jurídicas precisas una forma política tan singular como la monarquía parlamentaria, que resultó en los sistemas extranjeros aludidos del concurso de diversos factores a lo largo de un amplio lapso temporal. Nosotros lo hicimos con algún desparpajo, con escaso respeto a las reglas literarias del antaño denominado plagio, y al tiempo que instaurábamos una Monarquía de nueva planta; en Europa y a fines del siglo XX.

Quizá todo lo anterior contribuya a explicar la apariencia caprichosa de estas reflexiones, tanto en su objeto como en su orden. Pero la representación política tiene, especialmente para nuestro caso, una

relevancia transversal que afecta a toda la planta constitucional. Sin embargo, por otro lado, las limitaciones de espacio recomiendan seleccionar aquéllos aspectos que, por alguna razón, estimo reclaman una reflexión específica tras este cuarto de siglo. Excusará pues el lector el relativo desorden formal de estas consideraciones debido también a la amplia libertad con la que la Dirección de la Revista nos encareció que las compusiéramos.

\* \* \*

Si la naturaleza y titularidad de la soberanía ha sido entre nosotros un tema históricamente debatido, o incluso hurtado a la colectividad en tanto que objeto de debate, como con tan miserable éxito pretendió Cánovas del Castillo, ya se imaginará que el bagaje histórico de llegada al momento constituyente de 1978 era escasamente presentable. Cuando, durante la Restauración, se aprueba la Ley Electoral que proclama el sufragio universal —masculino— se hace a cambio de no vincularlo a la naturaleza y titularidad de la soberanía. Pero, más que eso, importa el hecho de establecer el sufragio universal con la mitad de la población analfabeta e incapaz, por ello, de su ejercicio *auténtico*. De nuevo se dirá aquí que cosas iguales o peores se hicieron, incluso durante mucho más tiempo, en países que hemos tenido como modelos. Pero, siendo cierto lo anterior, no lo es menos que nunca ningún sistema político de los tenidos como ejemplares llegó a prescindir de forma tan radical, activa y militante de la opinión de los ciudadanos, como lo hizo la Restauración mediante su simbiosis con el caciquismo y la institucionalización de la corrupción electoral masiva y generalizada. Hasta llegar a crear un nexo *estructural* entre política y corrupción que, a veces, da la impresión de pretender renacer fugazmente en nuestro sistema constitucional actual.

Lo anterior pretende sólo recordar y recordarnos que la secuencia central que permitió plasmar en otros países un sistema electoral de sufragio universal, a través de luchas políticas y conquistas democráticas, terminó dejando tras sí una tradición política sólida —una suerte de inmovible estela— que se manifiesta en posturas y comportamientos; nosotros no la tenemos. Y nunca jamás llegaremos a tenerla, al no disponer de ella *en el momento histórico en que debió suceder*. Hemos llegado definitivamente tarde. Esta es una carencia que quizá sea menos perceptible ahora que en 1978; y lo será todavía menos dentro de cincuenta años, pero *hoy* debemos aceptarla como es y ser conscientes de que es preciso un esfuerzo colectivo de amortización de ese pasivo. Carecemos de tradiciones democráticas, de

*reglas no escritas* de comportamiento de los actores políticos: las que vamos creando se asientan sobre la nada y el buen deseo, y, en este tipo de asuntos, poco lugar hay para la hispánica repentización. Queda prácticamente todo en manos del transcurso del tiempo democrático.

\* \* \*

La influencia del entorno europeo democrático ha tenido un efecto que, si inicialmente benefactor, está en el origen de la agudización de algunos de nuestros problemas con la representación política. Diríamos que actores políticos, ciudadanos e incluso el diseño mismo del sistema constitucional (este último sin culpa, claro) han sido propensos a confundir deseos y realidad. De este modo, las exigencias al instituto de la representación política y sus actores se han producido con frecuencia según criterios y baremos imaginarios, tenidos por reales en otros ordenamientos. En otros casos la vara de medir era cierta y correcta, pero... para aquellos sistemas apoyados en sólidas tradiciones.

En la Constitución de 1978 establecimos un sistema representativo *de nueva planta*, sin experimentar prácticamente, a desarrollar en no pequeña medida y, sin embargo, pleno ya de exigencias y demandas desde el primer día. Si, ahora, hacemos una valoración global, es evidente que ésta sólo puede ser muy positiva y, para algunos aspectos, próxima al milagro. Nuestro actual sistema representativo es así, y por lo dicho, un experimento exitoso. Pero no tiene por qué seguir siéndolo; ni experimento, ni exitoso.

\* \* \*

El diseño constitucional central no tiene desde luego hoy el más mínimo aspecto de ensayo, prueba o experimento. La Constitución atribuye la expresión de la voluntad soberana a las Cortes Generales, pues éstas *representan*, es decir, hacen presente mediante manifestación de voluntad formalizada, al pueblo español que, existente como sujeto político, carece sin embargo de existencia física en tanto que sujeto colectivo. Sobre esto no hay cuestión pues se trata de la misma representación que cabe percibir —con cambio de sujeto y órgano, por supuesto— en la teoría de la representación política estatal de la monarquía absoluta.

Sin embargo, hoy esta representación sólo es legítima si, además, es *representativa*. Dicho de nuevo en breve, la voluntad mani-

festada en sede colegiada resulta de una agregación de voluntades — no de su mera adición— que, mediante sucesivos procesos de reducción de complejidad, es capaz de situar como contenido material de la decisión estatal la que resulta congruente con la mayoría de los ciudadanos. Este aspecto es tan crucial en un sistema democrático que la Constitución de 1978 lo categoriza como un derecho fundamental, complejo como veremos, en su artículo 23.

Precisamente la exigencia de reducción de complejidad sitúa en una posición central de todo este proceso a un tipo de asociaciones especializado, los partidos políticos, que en la actualidad desempeñan, entre otras y como mínimo, las funciones que les atribuye el art. 6 CE. Una enumeración que no supone una atribución competencial sino funcional y que, por consiguiente, ha sido objeto de un desarrollo jurídico y un despliegue político similar al que, con el correr del tiempo y los años, se produjo en los modelos democráticos implícitos. Más o menos, y según casos y términos de la comparación.

Dejemos sólo dicho además que, durante estos veinticinco años, se ha producido la desaparición de un partido que durante dos elecciones sucesivas obtuvo la victoria en elecciones generales, la muerte de otro y el nacimiento de su sucesor: una *refundación* al decir de los líderes que la realizaron y que incluyó modificaciones ideológicas y organizativas de relevancia. Pero también es preciso añadir que, quizá por su relativa juventud, nuestras organizaciones partidarias más importantes no han dado todavía con una forma normalizada de renovar sus grupos de liderazgo, lo que incide directamente sobre aspectos centrales del sistema representativo y no sólo electoral. Esta consideración alude, como es obvio, a una dimensión política que no debe sin embargo menospreciarse, pero cuyo tratamiento más detallado excede el ámbito encomendado.

En la práctica tenemos un sistema representativo que opera sobre la base de un mecanismo de cooptación de candidatos por parte de las fuerzas políticas o coaliciones que en un segundo momento reciben, o no, el apoyo de los electores en grado variable, según el juicio o percepción que estos se forman de líderes y programas. Este perfil plebiscitario está muy generalizado y es ya un valor entendido si hablamos de gobiernos parlamentarios. Los electores votan en elecciones generales un gobierno, es decir, personas y programa o, en la clásica versión británica de gobierno parlamentario, *men and measures*. Esto es así también entre nosotros, y no parece que estemos ante un aspecto que repugne a la ciudadanía, sino más bien todo lo contrario. Sólo si el ciudadano ve cierto rigor organizativo y un lide-



razgo sólido entra a considerar la oferta política que se le presenta. No todos los ciudadanos actúan así, pero sí el número preciso para cambiar mayorías parlamentarias y gobiernos. Sobre esto no parece haber grandes dudas. Que *deba ser* o no así es otra cuestión propia del cambio de criterio de los ciudadanos, no faltando entretanto arbitristas que lo propongan periódicamente aunque con escaso éxito hasta ahora.

\* \* \*

Un aspecto donde la Constitución originaria no determinaba con precisión el punto de llegada, era el del alcance exacto y extensión de la plasmación institucional de la concepción de la representación política acogida. Varios factores contribuían a ello.

En primer lugar, la recepción del derecho a la representación política como un derecho fundamental, lo que en principio suponía la universalización, al menos de su *contenido esencial*, a todos los procesos representativos. E igualmente la atribución a los actores implicados de una facultad jurídica subjetiva que, además, podía hacerse valer sobre el legislador y ser objeto de protección preferente y sumaria ante los órganos judiciales; llegando incluso a habilitar su protección ante la jurisdicción constitucional. Desde este punto de vista, se establecía una conexión entre representación política y derecho a la representación política: un problema no menor, según veremos. Un relativo acotamiento, acogido en el art. 23.2 CE, delimitó algunos aspectos, al abrir la vía de la configuración mediante norma legal, de algunas de las posiciones jurídicas subjetivas ligadas al derecho a la representación.

El segundo problema, en forma de problema no resuelto en la teoría ni en la práctica, tenía que ver con el propio enunciado del 23.1 CE que configuró la representación como una *subespecie* de la participación política, quizá por un seguimiento sicario de otras declaraciones de derechos y normas constitucionales que se vieron como afines. Pero participación y representación políticas son un matrimonio mal avenido, al menos desde Rousseau y el proceso revolucionario francés.

El tercer aspecto, éste relativamente inesperado, guarda relación con el despliegue institucional del Estado Autonómico. La Constitución establecía una capacidad de las provincias y otros territorios para constituirse en Comunidades Autónomas. Pero, salvo en lo dispuesto para algunas de ellas, que ciertamente no se vedaba a las demás, bien pron-

to se vio que las previsiones del constituyente se venían abajo; incluso antes de que terminara de redactarla. La institucionalización se generalizó y el modelo parlamentario, al principio con limitaciones y hoy cada vez ya con menos, terminó por hacerse universal. Ello generó el nacimiento de un *nuevo nivel representativo general* al dotarse todas las CC.AA. de una Asamblea representativa. Qué sujeto representen estas Asambleas, y respecto de qué materias, es algo todavía por precisar con exactitud en algún extremo, al menos con carácter general. Cuáles sean sus específicas características institucionales no parece tampoco fácil de determinar con certeza si atendemos a algunos de los conflictos que han surgido y, sin duda, seguirán surgiendo. No es tema éste absolutamente abierto como es obvio, pero tampoco definitivamente consolidado.

Pero la aparición de este nivel representativo, de representación territorial aunque también política, si hemos de hacer caso a la norma constitucional, no significó la desaparición alternativa de la estructura provincial, que configura así una representación especialmente problemática, como comprobará el lector si relee los preceptos de la LOREG reguladores de la elección de los miembros del órgano colegiado, los diputados provinciales.

Pero la representación local no termina sino con los municipios, organizados necesariamente en Ayuntamientos o figuras equivalentes, todos ellos dotados de su correspondiente órgano representativo que lo es además de ejecución, pues los concejales no sólo son representantes, sino titulares de competencias específicas de ejecución en el ámbito municipal<sup>2</sup>.

En fin, queda ahí todavía la naturaleza, en continua y cambiante metamorfosis, de nuestros Diputados al Parlamento Europeo de los que, si bien es cierto que los elegimos, es más dudoso afirmar, en sentido propio, que sean representantes nuestros. Aunque no quepa duda de que son —si nos atenemos a la proporcionalidad del sistema elec-

---

<sup>2</sup> Aunque no se ha producido una generalización absoluta del modelo comarcalizador, parece evidente que en varias comunidades autónomas se está consolidando una *estructura de gestión* que se sitúa entre Diputaciones Provinciales y Municipios. Se trata de un tipo de división territorial con su propios órganos representativos que, sin embargo, suelen constituirse mediante una elección de segundo grado que remeda con matices el procedimiento de elección de los diputados provinciales. El tipo y grado de diseminación de la población convierte a los Consejos Comarcales y sus órganos de gestión en estructuras emergentes de presencia creciente en la actividad política de algunas CC.AA.

toral aplicable— quizá los más representativos de todos los *representantes* que elegimos.

El problema, que ya se ve no menor, es que para todos estos niveles nos debe valer, en parte o en todo, idéntica acepción de representación política y el mismo derecho a ella recogidos en la Constitución.

\* \* \*

El bicameralismo que nuestra Constitución consagra en su art. 66.1 es fruto de unas precisas circunstancias del proceso constituyente. Pero no lo es menos que acudir al análisis de tales circunstancias como modo de explicación de su existencia, resulta hoy casi estéril. Entonces y ahora el Senado español se configuró como lo que técnicamente se denomina una «cámara de reserva». Un órgano, en definitiva, sujeto a una evolución determinada por un conjunto de factores políticos y constitucionales parcialmente imprevisibles en el momento de su creación. Ello hace del Senado un blanco fácil para todo tipo de críticas.

Sin embargo, si hiciéramos un chequeo de las posiciones doctrinales sostenidas en torno a la institución, percibiríamos que la crítica lo es al modelo de Senado existente, pero no a la naturaleza bicameral de las Cortes Generales. En esto último parece haber acuerdo, casi tan intenso como variadas las posiciones sobre el *deber ser* del Senado en el seno de nuestro bicameralismo.

Es pues evidente que hay aquí un *debate de fondo* sobre qué deba ser el Senado. Un debate sobre la propia institución parlamentaria que, sin embargo, desempeña mientras tanto como es natural las funciones constitucionales que tiene atribuidas. Esta indicación no es baladí, pues las instituciones, en tanto que tales, o bien desaparecen por falta de funciones, o bien se potencian y acrecientan su presencia cuando el sistema político las somete a demandas suplementarias. Este es el sentido último de una cámara de reserva. Y el Senado lo es, desde luego.

Pero lo que seguramente nos ha llevado ya definitivamente a la melancolía en un debate recurrente es que se ha tendido a discutir de una cosa, las funciones que *debería* tener o cumplir el Senado, cuando lo que está en juego es otra: el propio diseño bicameral y, a su través, aspectos centrales no sólo del modelo institucional representativo sino de los fundamentos mismos del consenso constitucional fundamental.

Hoy parece ya agotado el intento de *remodelar* la Cámara sin revisión constitucional. Y por ello puede afirmarse que el debate sobre el Senado se plantea en términos de reforma constitucional por la mayoría de la doctrina científica española. Sin embargo, hay aquí un fuerte efecto de espejismo, pues una parte significativa de los autores dan por sobreentendido que es posible modificar el Senado sin afectación del *modelo bicameral*. Esto nos parece difícilmente verosímil pues el modelo bicameral, es preciso recordarlo, no constituye mero epifenómeno organizativo, sino expresión de un aspecto central: el singular diseño del Estado constituido, un Estado de «geometría variable», si se quiere.

Si se lee con atención el enunciado del artículo 66.1 CE se colegirá que la representación política se atribuye a las Cortes Generales, es decir, al conjunto institucional representativo formado por ambas cámaras, sin perjuicio de la distribución orgánica de competencias que se inclina manifiestamente a favor de una de ellas, el Congreso de los Diputados, según es también pacífico en la doctrina científica.

Dentro de esta distribución de atribuciones entre cámaras, característica del bicameralismo que en nuestro caso, siguiendo a la doctrina italiana, se viene denominando *imperfecto*, la norma constitucional establece que el Senado es la cámara de representación territorial. Esta es manifiestamente un tipo de representación *especial* que, en nuestro ordenamiento, se subsume en la política. Lo que es totalmente congruente con la organización del territorio nacional en municipios, provincias y *las Comunidades Autónomas que se constituyan*. De ahí que la representación de las dos primeras se articule mediante estructuras de representación formalizadas previamente, pues se trata de un tipo de organización obligatoria. Pero para el caso de las CC.AA. nos encontramos, nos encontrábamos si se quiere, ante un acto de disposición de las provincias y territorios que se produjo, como pudo también no acontecer, con carácter general. De modo que, con salvedades no irrelevantes pero que no son del caso, el territorio del estado se halla todo él dividido en Comunidades Autónomas.

Es evidente que la norma constitucional no es, ni puede ser concebida, como un mandato al que deben someterse irreversiblemente las generaciones futuras. Y quizá no sea menos evidente que, en la composición del Senado establecida en el art. 69 CE, puede verse también un juicio o ponderación del constituyente sobre el alcance, presencia y relevancia que los miembros *designados* por el órgano que las CC.AA. establecieran como competente, debían adquirir en

un órgano que, si de representación territorial, formaba parte de otro más complejo —Cortes Generales— al que se atribuye la función de expresar la voluntad del pueblo soberano mediante representación *política*. Esto es irremediamente así en la Constitución española de 1978 mientras no se modifique, aunque ya se comprenderá que, de hacerse, no estaríamos ante una modificación precisamente menor.

El despliegue del Estado Autonómico ha producido un Estado que la Constitución no establecía, pero al que se dotaba de unos mecanismos y procedimientos que lo posibilitaban. Hoy las competencias y nivel de participación en los recursos públicos de las CC.AA. están ya, en términos cuantitativos, por encima incluso de algunos estados federales. La pregunta, para la que me temo que no disponemos de respuesta clara, es si esta expansión competencial, consolidación institucional y capacidad fiscal requiere una modificación en el diseño de la representación política a nivel constitucional.

Sin perjuicio de las respuestas que han ido produciendo alineaciones doctrinales hoy ya muy cristalizadas, es preciso sin embargo hacer algunas consideraciones que no deben postergarse. Es necesario en esta línea no olvidar que el objeto de la modificación constitucional, si exceptuamos una *reforma total* que no parece ser demandada prácticamente por nadie, no podría sino tener por objeto una *presencia mayor* de las CC.AA. en el seno de la Cámara de representación territorial. Ahora bien, si descartamos la reforma total dirigida a establecer mediante un nuevo acto constituyente un Estado Federal de nueva planta, no se ve qué voluntad *territorial* pueda hacerse presente en el Senado distinta a la deducida de la elección directa por los ciudadanos, que es la que ahora se produce.

En definitiva, actuar sobre la composición o sobre las competencias de la segunda cámara exige una justificación teleológica previa y precisa. La que más frecuentemente se hace valer guarda relación con la idea de que los *intereses* de las CC.AA. no están suficientemente presentes en el centro de decisión política estatal máximo. A nuestro modo de ver esta es una objeción particularmente delicada, pues para lo que no está configurada la representación política constitucionalmente reflejada, ni los órganos que la articulan, es precisamente para *representar intereses*.

Si aceptáramos por bueno que efectivamente existe un desajuste entre función actual de las CC.AA. y presencia de sus intereses en los centros de decisión generales, habrá que decir inmediatamente que los intereses se hacen valer en los estados compuestos a través de fór-

mulas institucionales que descansan en el poder ejecutivo o, mejor, en los diversos poderes ejecutivos. Al fin y al cabo ya dijo Stuart Mill que nadie mejor que uno mismo para representar sus intereses.

\* \* \*

No cabe duda de que los hechos y acontecimientos más llamativos de la representación política en nuestro ordenamiento constitucional tienen su última causa en el tratamiento que el conjunto de actores y operadores jurídicos ha aplicado al elemento de tensión fundamental.

Como ya indicamos, el enunciado del art. 23 CE parte de una comprensión concreta de la relación entre participación y representación. Simplificando mucho, diremos que esta forma de concebir ambas tiene sólo una forma de ser entendida en el contexto de un Estado Democrático de Derecho dotado de una constitución normativa: como *nexo de democraticidad*, como indicativo característico de la existencia de una representación política democrática. Pero ello no debe de hacer olvidar que la tensión participación-representación no se disuelve con ello; antes bien, se profundiza y tiñe todo el desarrollo normativo subconstitucional de esa misma tensión, convertida ya en un problema jurídico y político.

El Tribunal Constitucional, en una línea jurisprudencial iniciada en 1983, y que no por antigua es vieja, realizó una construcción especialmente aguda —más allá del grado de aceptación que pueda provocar— que tenía la cualidad de hacer de la necesidad virtud y que, de nuevo en expeditiva síntesis, venía a hacer descansar la ausencia de vínculo jurídico entre elector y representante en la existencia de una relación de representación trasmutada en una suerte de derecho-reflejo, de modo que la lesión de la posición del representante suponía, en virtud de dicha construcción, la lesión del derecho a *ser representado* del que venía a ser titular cada ciudadano. Ciertamente, en el contexto del objeto de los procesos de amparo en que se ventilaron estas cuestiones, dicha doctrina venía a situar al representante en una posición de inamovilidad, no sólo *vía* prerrogativas parlamentarias, sino también *frente* a cualquier voluntad individual u organizativa que pretendiera desposeerle de su escaño, o condicionar el ejercicio del mismo *más allá de lo previsto en las leyes*. En la práctica ello significaba no sólo una garantía del *derecho-reflejo* fletado por la construcción jurisprudencial, sino también la creación de un espacio de libertad del representante que, como cualquier espacio de no suje-

ción, podía ser susceptible de usos políticos diversos por parte de su titular.

Este último aspecto era, y es, el que desde entonces se viene asociando a algunos, que no todos, los supuestos en que un representante que concurre con un programa y en una lista electoral determinada se separa, ya en sede representativa, de la pertenencia o disciplina a la que se comprometió durante la campaña electoral y frente a los ciudadanos. Aquí es donde se sitúa un debate que, no siendo falso, estimamos mal ubicado.

Según nuestro criterio, es preciso analizar el problema de modo más minucioso.

Debe recordarse, como lo hiciera en su día el Profesor Rubio Llorente, que «los tráfugas no son tan malos». Con ello no se quiere decir que deba promoverse una generalización de la *traición política individual*, sino sólo llamar la atención sobre el hecho de que a veces han sido fenómenos de transfuguismo *aceptados pacíficamente* por las *fuerzas políticas* los que han posibilitado la salida de delicadas situaciones institucionales. Como seguramente seguirá ocurriendo en el futuro. Ruego al lector me excuse de mencionar ejemplos concretos y apelaré a su memoria por joven u olvidadiza que ella fuere.

Debe igualmente llamarse la atención sobre el peligroso deslizamiento del lenguaje. Se ha aceptado como políticamente correcto el término *propiedad* para referirse al escaño que ocupa cada representante y, lo que es más grave, se acepta como un debate normalizado aquél que gira en torno a la opción de si el escaño es *propiedad* del representante o es *propiedad* del partido o fuerza política. Esto es una aberración que el lenguaje sólo está anticipando. Siendo evidente que el uso del término *propiedad* es técnicamente incorrecto, no lo es menos que resulta políticamente repugnante; o anacrónico, si somos bondadosos y sólo queremos retrotraernos a la compraventa de cargos del Antiguo Régimen.

A nuestro juicio debe situarse el problema en su verdadera dimensión. De un lado, los casos de transfuguismo —en el sentido que hemos descrito— serán seguramente centenares en España si incluimos todos los supuestos de representación, es decir, los de los miles de pequeños municipios españoles dotados de cinco concejales. La diferencia está en que, en estos casos, se trata de representantes que no son militantes o afiliados y de concejales sobre los que la organización política correspondiente no posee más interés, en la mayoría de los casos, que el del mero cómputo a los efectos correspondientes

en la distribución de Diputados Provinciales y, todo lo más, a los de contribuir a engrosar el número de votos y concejales en el total correspondiente que permite corporeizar un éxito político electoral a escala nacional. De otro, los casos de ruptura de disciplina políticamente significativos son relativamente escasos. Pero si reparamos en la fragilidad y juventud de nuestros partidos y en la falta de tradiciones comunes democráticas entre los actores políticos, entonces habrá que terminar por concluir que son mínimos. Nótese además que los factores precipitantes de fenómenos de este tipo son a veces circunstanciales: resultados electorales tremendamente ajustados, existencia de estímulos institucionales como la moción de censura constructiva, etc. Cuando los móviles no son políticos, sino de otro tipo, es evidente que el derecho, salvo el penal en su caso, nada podrá hacer nunca. Al menos el derecho regulador de los procesos representativos y de la posición de los representantes en sede colegiada.

La solución, que amenazadoramente se va abriendo hueco entre las fuerzas políticas, consistiría en la concesión a la fuerza política de una facultad de disposición sobre el escaño individual de cada representante, que podría rodearse de las garantías precisas para que no se tradujera en mero ejercicio arbitrario por parte de las cúpulas de las organizaciones partidarias. Sin embargo, sólo con un somero análisis inicial, se percibirá que esto no resuelve el problema, sino que tan sólo lo desplaza. Por no entrar en el enojoso asunto de establecer una regulación tan precisa y atinada que permitiera discriminar unos supuestos, discrepancia abierta y formalizada mediante el abandono de la disciplina grupal, de otros, a saber, los casos de enfrentamientos entre corrientes de opinión dentro de las organizaciones. A ello deberá añadirse el dato del papel tan crucial que en nuestro estado autonómico poseen los partidos estatales como elementos de soporte del sistema, una función seriamente amenazada si dicho poder de disposición se aplicara a *todos los niveles orgánicos* donde se soportaran funciones de representación institucional.

Sin embargo, no es menos cierto que los partidos políticos poseen una función central en nuestro modelo de representación política. Son el único indicador de representatividad con el que contamos entre elección y elección. La exigencia, reiterada en la doctrina jurisprudencial, de que en la traducción institucional del resultado electoral quede reflejada la proporcionalidad de las diversas opciones, dentro de las posibilidades y medios técnicos, es hoy un criterio comúnmente aceptado también en la doctrina científica. Una proporcionalidad que no se resuelve en mera acepción numérica, ni puede vincularse a automatismos de tal tipo. Se trata de una proporcionalidad entendida como



capacidad para establecer una conexión material de sentido entre voluntad de los ciudadanos y órgano representativo.

Es seguramente en estos términos en los que debe plantearse el problema, mas no para solventarlo, pues su misma esencia consiste precisamente en carecer de solución. Los partidos políticos desempeñan una función de piezas de fricción dentro de un proceso que contiene vectores contradictorios. El problema, si se trata de definirlo, consiste en que las organizaciones políticas corren con el gasto de hacer compatible, sin ruptura del equilibrio de contrarios, la función de representación del órgano y la representatividad de los miembros que lo integran.

Por el primero de estos mandatos es preciso dotar al órgano representativo de una serie de procesos estandarizados y normativizados, en definitiva, de un grado de racionalización tal que sea capaz de garantizar una decisión para cada objeto de decisión definido como colectivo. Una decisión, no dos; una y no ninguna.

Pero por el otro, la exigencia de representatividad impone una férrea organización capaz de contribuir de un lado al logro decisonal pero, de otro, a que el contenido de la decisión sea congruente con lo que el sujeto colectivo representado haría si fuera capaz de ello. Todo, por supuesto, sin traicionar demasiado la concreta oferta que cada elector *entendió* que votaba pues, al cabo, si se trata de lograr *una* decisión, esta sólo podrá construirse desde una cierta renuncia o traición a la oferta inicialmente realizada.

\* \* \*

Terminaré estas reflexiones con una breve alusión a un problema jurídico al que no se ve fácil solución. Ni tampoco parece haberla, a pesar de algún leve escaqueo en la doctrina científica y jurisprudencial.

Como ha quedado puesto de manifiesto más arriba, no cabe duda de la continuidad *política* entre fuerza política concurrente a las elecciones, ya sea como partido, coalición o agrupación (en este último caso ya es más problemático) y grupo político en sede representativa (también con la excepción del grupo mixto —de haberlo— y la más reciente, y constitucionalmente sospechosa figura, del representante *no adscrito*). Sin embargo, y a pesar de alguna que otra *descubierta* normativa realizada en reglamentos parlamentarios y leyes, seguimos sin saber el nexo jurídico —y si lo hay— entre fuerza políti-

ca y fuerza política *en el órgano colegiado*. Existen nexos colaterales manifiestos en el plano de la financiación, formalizados de modo más o menos explícito según normas y casos, e incluso de mayor alcance si nos atenemos a lo dispuesto en alguna regulación autonómica en materia de formación de gobierno en sede parlamentaria. En fin, el propio art. 99.1 CE supone implícitamente un vínculo entre fuerza política y fuerza política *en el Congreso de los Diputados*, por más que no entre a precisar qué naturaleza concreta, aparte de la política implícita, pueda llegar a predicarse de dicha relación.

Si el lector desea tener acceso a un ejemplo meridiano de hasta qué punto nos encontramos ante una situación jurídica irresuelta, podrá satisfacer sobradamente su curiosidad con una lectura del Auto del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2003, dictado por la autodenominada «Sala Especial del art. 61» en relación con la disolución de *Socialista Abertzaleak*, o, más precisamente, «*Grupo Araba, Bizkaia, eta Guipuzkoako Socialista Abertzaleak*» (ABGSA), por el que la Sala insta respecto del Parlamento Vasco la ejecución del fallo contenido en la STS de 27 de marzo de 2003 que disolvía la organización política *Batasuna* en aplicación de la Ley Orgánica 6/2002, reguladora de los Partidos Políticos. La argumentación allí contenida sólo pone de manifiesto que, más allá del problema concreto objeto de la resolución judicial, el vínculo entre fuerza política y grupo parlamentario sólo existe en la medida en que la norma parlamentaria correspondiente lo declare o, alternativamente, habilite el procedimiento para que una decisión jurisprudencial en este caso pueda, si lo estima la Cámara, producir efectos precisos y determinados *intramuros*.

\* \* \*

Hasta aquí una ojeada a vista de pájaro, breve, incompleta, y hasta moderadamente arbitraria, de la representación política en nuestro sistema constitucional tras veinticinco años de vigencia de la Constitución.

De entre lo tratado, habrá que distinguir aquéllos aspectos que son *irreductibles* porque guardan relación con la misma configuración de la acción de representar políticamente y traen su razón última de la naturaleza de la institución estatal, tal y como la concebimos hace ya más de cinco siglos.

Otros aspectos componen una especie de *estado de la cuestión*, que apela al esfuerzo acorde y colectivo para corregir disfunciones e incrementar el consenso en torno a reglas de juego no escritas en el

ámbito de la práctica política; esas reglas de cuya existencia nadie posee conciencia hasta que se vulneran.

Otros, en fin, podrán paliarse con pequeñas intervenciones de carácter técnico, aunque, a decir verdad, probablemente serán los menos.

Pero aparecerán, o están apareciendo ya, otros problemas de diverso calado. Desde el relativamente conllevable de la emergencia del *espacio representativo europeo*, que lenta e irreversiblemente se va haciendo su sitio, hasta otros que a buen seguro seguirán poniendo a prueba nuestros modelos representativos actuales. Entre estos últimos, dos parecen especialmente llamativos: cuál pueda ser el límite de homogeneidad en sociedades crecientemente pluri o multi-culturales y cuál puede ser el lugar y la función de los nuevos medios de transmisión de información y conocimiento en la formación y expresión de la voluntad política colectiva.

Mientras tanto, miremos brevemente hacia atrás y jactémonos por primera vez en nuestra historia de los logros representativos de este cuarto de siglo; aunque sólo sea para tomar fuerzas y afrontar los retos inmediatos que la representación democrática, siempre logro y tensión al tiempo, nos va arrojando en medio del camino.