

LOS REPRESENTANTES Y EL DERECHO DE PARTICIPACION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL

Por ANGEL MANUEL ABELLAN

SUMARIO

I. BREVE PLANTEAMIENTO.—II. LA CONEXIÓN CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL ENTRE LOS REPRESENTANTES Y EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN.—III. LA INCIDENCIA DE LOS PARTIDOS EN EL PROCESO REPRESENTATIVO Y PARTICIPATIVO: ESPECIAL REFERENCIA A LA POSICIÓN DE LOS REPRESENTANTES.—IV. LA DIFÍCIL RELACIÓN REPRESENTANTE-PARTIDO: EL TRANSFUGUISMO POLÍTICO.

I. BREVE PLANTEAMIENTO

El empeño del presente trabajo radica, de modo principal, en poner de manifiesto, sin ánimo exhaustivo, uno de los cruciales problemas que el concepto de representación política alberga, que es el de la posición de los representantes y su articulación con el derecho de participación en nuestro ordenamiento. Tema, por lo demás, inserto en la actual democracia de partidos y objeto de la mayor atención por la jurisprudencia constitucional y buena parte de la doctrina.

II. LA CONEXION CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL ENTRE LOS REPRESENTANTES Y EL DERECHO DE PARTICIPACION

Se impone de entrada examinar cual sea la configuración básica constitucional de esas complejas y debatidas categorías. Basta interrelacionar los artículos 66.1, 23.1 y 67.2 de la CE (1) para comprobar de inmediato cómo obedecen a la significación política e ideológica de la representación clásica liberal (2). Así es, tanto en

(1) Artículo 66.1: «Las Cortes Generales representan al pueblo español...» Artículo 23.1: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes.» Artículo 67.2: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.»

(2) El principio de representación siempre ha sido susceptible de una interpretación ideológica. Vid. HANS PETER SCHNEIDER: *Democracia y constitución*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pág. 253.

relación con las Cortes Generales como respecto a los representantes, quienes, si bien son sujetos individuales, representan al conjunto del pueblo español. De ahí la prohibición de que puedan estar sujetos a mandato imperativo.

Ciertamente, según la teoría liberal, los representantes lo eran de un sujeto abstracto, la nación, y consecuentemente la voluntad del Parlamento se producía de forma unitaria a partir de la de los representantes. Sin embargo, con la irrupción de los partidos en la escena política y con la progresiva extensión del sufragio universal se produce una quiebra sustantiva de aquel concepto liberal de representación, porque el conjunto de los ciudadanos, que es el pueblo, como sujeto real, titular de la soberanía, expresa una pluralidad de voluntades por medio de los partidos políticos que integran a los representantes (3). Por esta razón debe investigarse el significado de la representación democrática y de la participación en la actualidad (4), así como los instrumentos que las articulan y los mecanismos jurídicos que las garantizan (5).

En este contexto, implicados en la representación y en el derecho fundamental de participación, es en el que figuran los partidos, las elecciones y las asambleas como elementos conectados entre sí, conflictivos en sus relaciones, pero con la necesidad de convivir en términos de democracia representativa.

Al objeto de este trabajo y en coherencia con nuestro sistema político-constitucional, resulta en particular relevante el nexo entre la representación y la participación del pueblo como ingredientes básicos de la legitimidad democrática (6). Sin que, por otro lado, concretamente el factor participativo, suponga desconocer la exigencia de la toma de decisiones, por cuanto el dilema de un sistema democrático consiste también en conseguir la combinación óptima entre «cantidad de la participación» y «calidad de las decisiones» (7).

En cualquier caso —valga la insistencia—, un Estado moderno no puede renunciar al principio de representación, pero tampoco puede excluir el concepto de participación. «Ambos son manifestaciones del principio democrático de la soberanía popular, que se complementan y se apoyan mutuamente en su relación» (8).

Justamente así lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando, desde el presupuesto del principio constitucional democrático y de la soberanía popular, vincu-

(3) Vid. RICARDO L. CHUECA RODRÍGUEZ: «La representación como posibilidad en el estado de partidos», en *RDP*, núms. 27-28 (1988), pág. 33. En este sentido, NORBERTO BOBBIO: *El futuro de la democracia*, Esplugues de Llobregat (Barcelona), Plaza & Janés, 1985, pág. 65.

(4) Pone de manifiesto la relación de la democracia representativa y pluralista y la participación en un Estado moderno N. BOBBIO: *El futuro de la democracia*, cit., págs. 76-77; destaca la experiencia de la representación democrática MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Madrid, Alianza, 1993, págs. 47 y sigs.

(5) Vid. J. A. PORTERO MOLINA: «Sobre la representación», en *RCEC*, núm. 10 (1991), pág. 109.

(6) Vid. H. P. SCHNEIDER: *Democracia y constitución*, cit., pág. 252.

(7) Vid. JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR: *Democracia de partidos «versus» Estado de partidos*, en el volumen colectivo *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa, 1992, pág. 36. Cita tomada de ERHARD DENNINGER: *Staatsrecht*, vol. I, Reinbeck bei Homburg, 1979, pág. 64.

(8) Vid. H. P. SCHNEIDER: *Democracia y constitución*, cit., pág. 264.

la la representación con el derecho de participación de los ciudadanos. La representación sólo resulta de los representados como sujetos del derecho a la participación; por tanto, los representantes o parlamentarios son los titulares del cargo y no pueden ser jurídicamente privados del mismo por decisión de los partidos políticos (9). Esta es, en esencia, la interpretación puesta de manifiesto por el Alto Tribunal en un conjunto de sentencias dictadas en 1983 sobre destitución de concejales y otra de 1984 sobre parlamentarios forales navarros (10).

El origen de tales sentencias vino motivado, después de las elecciones locales de 1979, por el desacuerdo entre algunos concejales con sus partidos. Estos expulsaron a aquéllos, y amparados en el artículo 11.7 de la ya derogada Ley de Elecciones Locales núm. 39, de 17 de julio de 1978, les cesaron en sus cargos (11), lo que provocó que los concejales destituidos interpusieran diversos recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Sientan sobre todo doctrina los dos primeros pronunciamientos: las SSTC 5/1983 y 10/1983. La 5/1983 se centra en el aspecto de que, una vez elegido el representante, éste debe permanecer en el cargo de acuerdo con el derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 de la CE (12). Dicho esto, la novedad y el interés desde la óptica del concepto de representación radica en el fundamento de tal aseveración jurisprudencial en el sentido de que el alcance y contenido del derecho fundamental de referencia «ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo con los demás, es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática» (13). En esta línea, la sentencia conexiona e integra jurídicamente los derechos de los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la CE (14) cuando declara inconstitucional el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales por ir contra el artículo 23.2 de la Norma suprema, al prever una causa de extinción o cese en el cargo de concejal (la expulsión de un partido) contraria a un derecho fundamental susceptible de amparo como es el regulado en el artículo 23.1 de la misma (15).

(9) Vid. J. A. PORTERO: *Elecciones, partidos y representación política*, en el volumen colectivo *Derecho de partidos*, cit., pág. 141.

(10) SSTC 5/1983, de 4 de febrero (Andújar); 10/1983, de 21 de febrero (Madrid); 16/1983, de 10 de marzo (Vilassar); 20/1983, de 15 de marzo (Zumárraga); 28/1983, de 21 de abril (Pamplona); 29/1983, de 29 de abril (Ermua); 30/1983, de 26 de abril (Guernica), y 28/1984, de 28 de febrero (Parlamento Foral de Navarra).

(11) El artículo 11.7 de la citada Ley sancionaba con la pérdida del cargo a aquellos representantes que dejaran de pertenecer al partido.

(12) El artículo 23.2 de la CE garantiza a los ciudadanos el acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos con arreglo a los requisitos que señalen las leyes.

(13) STC 5/1983, fundamento jurídico 3. Pueden verse comentarios al respecto en FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El mandato parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pág. 70.

(14) Apartado 1: derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes. Apartado 2: derecho a permanecer en el cargo público.

(15) STC 5/1983, fundamento jurídico 4, a) y c). Comentarios en F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 70-71; JORGE DE ESTEBAN: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», en *REP*, núm. 70 (1990), pág. 25.

El Tribunal aclara expresamente la relación entre los dos derechos sobre la base de que «el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido» (16). La razón de ello está en que, aun reconociendo la trascendental importancia de las funciones que los partidos ejercen en el Estado actual, «lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos» (17).

Al margen de este razonamiento, como la sentencia glosada declara inconstitucional el artículo 11.7 por no comprender el supuesto de expulsión de un partido, que no puede provocar el cese en el cargo representativo, es de observar, según Jorge de Esteban, que ese artículo no sería inconstitucional, sino válido, en el caso de que el elegido se vaya voluntariamente a otro partido (18). En cambio, conforme al mismo autor, en el segundo de los pronunciamientos citados, la STC 10/1983, que profundiza de forma más elaborada que la anterior en la misma concepción de la representación y participación, se mantiene la inconstitucionalidad del artículo 11.7 en todos los supuestos de dejar de pertenecer al partido (19).

No es baladí ni tan clara esta distinción, ya que como, por ejemplo, señala Caaamaño, la inconstitucionalidad de la pérdida de la condición de representante por expulsión del partido en los casos de las sentencias examinadas se debe a que el Tribunal Constitucional ha seguido el criterio de la lesión del derecho fundamental del artículo 23 en vez de acudir a la vía más cómoda del artículo 67.2 de la CE (prohibición del mandato imperativo). La duda que permanecería según el parámetro utilizado por el Tribunal Constitucional es si el representante podría perder su condición de tal en el supuesto de abandono voluntario del partido, duda que no se plantea si se aplica el artículo 67.2, por cuanto en este caso el representante continuaría en la titularidad de su cargo (20). Es de resaltar el interés de este punto en relación con el candente fenómeno del transfuguismo político, que será objeto de atención al final de este trabajo. Baste ahora dejar constancia de que la mayor parte de la doctrina reconoce que jurídicamente la libertad del parlamentario lleva implícita la titulari-

(16) STC 5/1983, fundamento jurídico 4, a).

(17) STC 5/1983, fundamento jurídico 4, a). En este punto prosigue la sentencia: «Los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos..., y la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas.»

(18) «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», cit., pág. 25.

(19) *Ibid.*, pág. 25. En cualquier caso, en aplicación de la inconstitucionalidad declarada, la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, dio nueva redacción a la Ley de Elecciones Locales y suprimió el texto primitivo del artículo 11.7. Posteriormente, la ya señalada Ley Orgánica sería derogada por la vigente de Régimen Electoral General 5/1985, de 19 de junio.

(20) Vid. F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 74-75. Sobre la aplicación de los derechos fundamentales, en vez de la norma prohibitiva del mandato imperativo, por el Tribunal Constitucional en las sentencias comentadas, vid. también del mismo autor «Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación "constitucionalmente adecuada")», en *REDC*, núm. 36 (1992), págs. 132-136.

dad personal del escaño, sin que, por tanto, el partido pueda privarle del cargo como consecuencia de la prohibición del mandato imperativo (21). Algún autor, aun reconociendo la titularidad del escaño por el diputado, su libertad jurídica y la imposibilidad de revocación de aquél por el partido, no fundamenta su tesis en la prohibición del mandato imperativo (que se refiere a los electores y no al partido, y al que califica de puro vestigio histórico e inoperante), sino en el Derecho derivado del proceso electoral y del desenvolvimiento de las Cámaras parlamentarias (22).

Por lo demás, la STC 10/1983 continúa en la dirección señalada por la 5/83 y concreta en esencia la concepción representativa y la función de los partidos políticos en relación muy estrecha con los derechos fundamentales. En el sentido representativo, el Tribunal Constitucional acude a la técnica de la «intercambiabilidad de cláusulas constitucionales» (23) cuando vincula íntimamente los derechos del artículo 23 de la CE, ya que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos se realiza mediante la permanencia de los representantes en sus cargos (24). Se da lugar así a lo que puede denominarse un «derecho fundamental interactivo», como reflejo del que es titular el representante (25). Al mismo tiempo, la jurisprudencia constitucional no ignora, sino que integra la realidad constitucional y práctica que son los partidos políticos, facultados por la legislación electoral para presentar candidaturas, en cuanto cauces fundamentales para la participación política. Si bien sobre la base inequívoca de «que la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado» (26). En consecuencia, el Tribunal Constitucional mantiene que los representantes lo son de todo el cuerpo electoral y titulares de una función pública, a la que no pueden poner término decisiones de los partidos políticos, que no son órganos del Estado (27).

(21) Valgan, por todos, P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», en *REP*, núm. 44 (1985), pág. 39; J. A. PORTERO: *Elecciones, partidos y representación política*, cit., páginas 145-146.

(22) Vid. RAMÓN PUNSET: *Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos*, en el volumen colectivo *Derecho de partidos*, cit., págs. 125-131.

(23) Vid. F. CAAMAÑO: *Mandato parlamentario y derechos fundamentales*, cit., pág. 134.

(24) Comenta esta vinculación PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Problemas constitucionales de la representación política», en *Debate Abierto*, núm. 7 (1992), págs. 134-135.

(25) Vid. F. CAAMAÑO: *Mandato parlamentario y derechos fundamentales*, cit., pág. 134; del mismo autor, *El mandato parlamentario*, cit., pág. 71. El fundamento jurídico 2 de la STC 10/1983, después de referirse a la lesión del derecho del representante a permanecer en el cargo, se expresa en los siguientes términos: «... el daño que los ciudadanos, como representados, padezcan no es lesión de un derecho propio, sino reflejo de la vulneración de un derecho ajeno, pues el trato discriminatorio de que puede ser objeto el representante o la perturbación que eventualmente sufra en el uso legítimo de sus derechos fundamentales y libertades públicas afecta en primer término a su propio ámbito protegido y sólo indirectamente, y en la medida en que lo desplace de su cargo o función, cuya naturaleza no ha sido desfigurada, a la situación jurídica de los representados.»

(26) STC 10/1983, fundamento jurídico 3.

(27) STC 10/1983, fundamento jurídico 4. Para comentarios, F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 75-76; JAVIER JIMÉNEZ CAMPO: *Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucio-*

Es de señalar que la interpretación esencial sobre esa especie de cotitularidad refleja representante-representados, sostenida en las SSTC 5/1983 y 10/1983, así como en las restantes citadas, fue disentida (salvo en la 28/1983) por interesantes votos particulares, que hacen hincapié en la incidencia de los partidos políticos en la actual democracia representativa (28).

Seguramente en este sentido de resaltar la importancia de los partidos para la democracia representativa y participativa merece aludirse a cómo, según cierta óptica doctrinal, la jurisprudencia referida, de modo singular la STC 10/1983, reduce el binomio representación-participación a la dimensión electoral, con descuido de la efectividad que al derecho de participación de los ciudadanos deben dar, en todo el proceso posterior a las elecciones, los representantes en cuanto miembros de los partidos y defensores de los programas ideológicos de acuerdo con el mandato recibido por sus votantes (29). Sería ésta una participación representativa marcada por el protagonismo de los partidos como guardianes de una voluntad popular, que han contribuido a formar y expresar (30). De ello cabría derivar la posibilidad de que los partidos, ateniéndose siempre a reglas detalladas y rigurosas, pudieran cesar a los representantes que hubieran incurrido en grave deslealtad democrática respecto a la voluntad de los ciudadanos manifestada en las urnas (31). Ahora bien, ésta sería una

nal, en el volumen colectivo *Derecho de partidos*, cit., págs. 225 y sigs.; J. DE ESTEBAN: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», cit., pág. 24; J. A. PORTERO: *Elecciones, partidos y representación política*, cit., pág. 141.

(28) Así, en la STC 5/1983 el voto particular, apartado 3.º, suscrito por los magistrados Latorre Segura y Díez Picazo, afirma que el artículo 23.1 «consagra el derecho de los ciudadanos a elegir representantes, pero nada dice del derecho de éstos». Sobre la base de esta interpretación y con apoyo en el papel actual de los partidos, sostienen los magistrados en el mismo apartado *in fine* que «la incidencia que en el sistema tradicional de la democracia representativa tiene el actual *Estado de partidos*, el papel de éstos en la actual democracia, reconocido expresamente en el artículo 6.º de nuestra Constitución, como advierte también la sentencia, nos parecen demasiado complejos y delicados para ser resueltos por medio de una interpretación extensiva de un precepto como el 23, cuyo texto no da base suficiente para que un representante (en este caso un concejal) alegue como propio un derecho fundamental sólo reconocido explícitamente para los electores». En la STC 10/1983, el voto particular, apartado 4.º, formulado por los magistrados Latorre Segura, Díez de Velasco y Díez Picazo, acentúa todavía más el papel que desempeñan los partidos políticos, a los que consideran como «asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones públicas» en cuanto instrumento fundamental para la participación política. En todo caso, añaden, no puede ignorarse el papel —fundamental— que tienen los partidos políticos para el funcionamiento de las democracias actuales y aún más si cabe para su consolidación.

(29) Vid. FRANCISCO J. BASTIDA FREJEDO: «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», en *REDC*, núm. 21 (1987), págs. 199-228, especialmente 203, 212, 216 y 226; JUAN GARCÍA COTARELO: *Participación y representación: acerca de la participación representativa del artículo 23.1 CE*, en XIII Jornadas de Estudio: *Los Derechos fundamentales y libertades públicas*, vol. II, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1993, páginas 1311-1327, especialmente 1315 y 1326.

(30) Vid. F. BASTIDA: «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», cit., págs. 213, 225 y 226; J. GARCÍA COTARELO: *Participación y representación: acerca de la participación representativa del artículo 23.1 CE*, cit., págs. 1318-1327, especialmente 1319, 1320 y 1326.

(31) Vid. F. BASTIDA: «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», cit., págs. 218 y 226; ISIDRO SORIANO SORIANO: *La participación y otras*

solución aparente, no de fondo, porque afecta a la propia médula del concepto de representación, como se pone de relieve en la última fase del trabajo, concerniente a la difícil relación entre el representante y el partido y su secuela del transfuguismo político.

Aparte ya de estas sugerencias doctrinales, ¿qué conclusiones respecto a la idea de representación pueden obtenerse desde los parámetros jurisprudenciales examinados? ¿En qué sentido ha de continuar el avance en la comprensión del significado representativo actual en relación con el derecho de participación de los ciudadanos?

Ciertamente, no se ha producido una ruptura del concepto básico liberal de la representación, aunque en cierta medida ha sido modificado. El Tribunal Constitucional, sin desconocer la prohibición del mandato imperativo, pero con efectos similares al mismo y amparado en «ese singular derecho fundamental reflejo a ser representado implícito en el artículo 23», ha configurado con la máxima relevancia jurídica el ámbito sustancial del derecho de los representados a participar en los asuntos públicos y del derecho de los representantes a ejercer libremente su función, que conlleva la permanencia en el cargo o lo equivalente: la titularidad del escaño (32).

El propio Tribunal, en jurisprudencia más cercana, ha tenido ocasión de pronunciarse nuevamente sobre esa estrecha unión entre la posición del representante y el derecho fundamental de participación, en cuanto clave de los problemas que ha suscitado la introducción, en los Reglamentos de las Cámaras, del requisito de prometer o jurar acatamiento a la Constitución por los parlamentarios.

La cuestión es importante porque el cumplimiento de esta exigencia, artificial y de claro componente político, trasciende el resultado de las urnas y puede contradecir, entre otros, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (33). Por eso, el Alto Tribunal tuvo que hacer frente a esta tesitura, planteada en sendos recursos de amparo, solventándola a través de sus sentencias 101/1983, de 18 de noviembre; 122/1983, de 16 de diciembre, y 8/1985, de 25 de enero (34). A partir de la primera de estas sentencias, y con diversas matizaciones, el Tribunal declara esencialmente conforme a la Constitución el acatamiento a la misma sobre la base de una interpretación sistemática de sus artículos 9.1 y 23.1-2 (35). Desde esta premisa sostiene el Tribunal que el acceso al cargo por los

cuestiones conexas: acotaciones al Tribunal, problemas de doctrina, en XIII Jornadas de Estudio: *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, vol. II, cit., págs. 1551-1553.

(32) Para cita literal y sentido de lo aquí expuesto, vid. RICARDO L. CHUECA RODRÍGUEZ: «Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo», en REDC, núm. 38 (1993), pág. 415. También F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 67-77, especialmente 67, en cuyo trabajo se basa en buena medida Chueca. Igualmente, F. CAAMAÑO: «Mandato parlamentario y derechos fundamentales», cit., págs. 130-136, especialmente 136.

(33) Vid. A. M. ABELLÁN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 108 y sigs. Refleja la polémica doctrinal sobre estos aspectos, F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 124-132.

(34) Según Caamaño, acaso el Tribunal hubiera debido inadmitir a trámite los recursos interpuestos por tratarse de un conflicto «políticamente puro» (*El mandato parlamentario*, cit., págs. 149-150).

(35) Para comentarios, en concreto, a las SSTC 101/1983 y 122/1983, *ibid.*, págs. 132-145.

titulares de los poderes públicos implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la Constitución (36), por lo que la exigencia reglamentaria, al formalizar ese deber positivo mediante la promesa o juramento constitucional, no vulnera el artículo 23.2, que establece el derecho a acceder a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (37). Tampoco se lesiona el artículo 23.1 al no haber ruptura de la necesaria identificación entre representantes y representados, ya que cuando los ciudadanos ejercen su derecho a participar por medio de representantes debe excluirse el de obtener un resultado prohibido por la Constitución (38), como expresa de otro modo la tercera de las sentencias citadas, la 8/1985: «Ni la elección de representantes ni la asunción o ejercicio de su función por éstos pueden llevarse a cabo sin normas que disciplinen el ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados» (39).

Así despejada por la jurisprudencia la constitucionalidad del control acatamiento, no ha parecido del todo acertada, en algún caso, la doctrina que la fundamenta. Como, por ejemplo, argumenta Caamaño, desde su tesis central sobre la vinculación entre representación, democracia y derechos fundamentales, el requisito del acatamiento encuentra la resistencia de la Constitución material, que constituye un Estado social y democrático de Derecho, conforme al cual, aunque el proclamado electo no acate formalmente la Constitución-norma, «es un representante del pueblo que a su través ejerce su derecho constitucional a la participación política» (40).

Justamente en torno a este derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, se volvió a pronunciar, con mayor profundidad si cabe, el Tribunal Constitucional en sus conocidas e interesantes sentencias 119/1990, de 21 de junio, y 74/1991, de 8 de abril, que estimaron constitucional la fórmula concreta de acatamiento a la Constitución empleada por los diputados y senadores, respectivamente, de Herri Batasuna, quienes antepusieron las palabras «por imperativo legal» a la habitual fórmula parlamentaria «sí, juro» o «sí, prometo» (41).

En efecto, en ese sentido de profundizar en el vínculo entre representación y participación, el primero de los pronunciamientos (el segundo es casi su prolongación)

(36) STC 101/1983, fundamento jurídico 3.

(37) STC 101/1983, fundamento jurídico 3A.

(38) STC 101/1983, fundamento jurídico 3B.

(39) Fundamento jurídico 4.

(40) *El mandato parlamentario*, cit., págs. 144-145; cit. literal, pág. 144.

(41) Se explican y comentan estas sentencias, principalmente desde el punto de vista de su conexión con los derechos fundamentales, en A. M. ABELLAN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, cit., págs. 115-124. Se refiere en concreto a la STC 119/1990, F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 87-91 y 146-150. Caamaño aprecia en esta sentencia un decidido giro democrático en la dimensión del mandato representativo frente a una lectura organicista del mismo realizada en la jurisprudencia anterior sobre el control acatamiento (*ibid.*, págs. 147-148). Por el contrario, de acuerdo con la propia STC 119/1990, fundamento jurídico 4, y con Chueca Rodríguez, cabe entender que se trata de dos supuestos jurídicamente distintos —uno, la constitucionalidad del propio acatamiento, y otro, la de la concreta fórmula empleada para el mismo—, pero sustancialmente no ha cambiado la doctrina jurisprudencial al respecto («Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo», cit., págs. 418-419).

resalta la legitimidad democrática y constitucional del diputado elegido por los ciudadanos como «partes del pueblo español titular de la soberanía, cuya voluntad es la voluntad general» (42). De ahí que los representantes sean poderes emanados de la voluntad popular y no cabe que por la exigencia de un formalismo rígido en el acatamiento a la Constitución, como es la prohibición de añadir la expresión «por imperativo legal», se viole la propia Constitución y se olvide el mayor valor de los derechos fundamentales (en concreto los del artículo 23) (43). En consecuencia, este impedimento no sólo afecta al contenido mínimo del mandato representativo, violando el artículo 23.2 de la CE, sino que se trata de una lesión que repercute en el «derecho que la Constitución también garantiza a sus electores de participar en los asuntos públicos a través de representante» (artículo 23.1) (44).

III. LA INCIDENCIA DE LOS PARTIDOS EN EL PROCESO REPRESENTATIVO Y PARTICIPATIVO: ESPECIAL REFERENCIA A LA POSICION DE LOS REPRESENTANTES

De toda la jurisprudencia constitucional examinada deriva algo tan importante como que los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los representantes individuales constituyen un límite que frena la hegemonía del partido (45).

Esto es de la máxima relevancia por cuanto la dinámica y la práctica política del presente viene dominada por los partidos políticos, que inciden de forma notabilísima en el aspecto representativo y participativo. Aunque también es cierto que, el por eso llamado Estado de partidos, o con expresión más acertada, democracia de partidos, es imprescindible para la existencia del constitucionalismo democrático y de los derechos fundamentales (46). Partidos y representación clásica, configurada jurisprudencialmente en términos de derechos fundamentales, se interaccionan. Viven en tensión, pero al mismo tiempo se completan y ensamblan.

Aunque el problema es complejo, podría decirse con simpleza que, por contraposición al mandato representativo de corte liberal, los partidos configuran «la otra cara de la representación», la que se ha calificado de «mandato ideológico», porque aquéllos se imponen en las relaciones efectivas con los representantes o parlamentarios, elegidos precisamente por su afiliación a un partido, con la que tienen que ser consecuentes (47). El diputado ha sido votado y elegido por los electores por estar comprometido con un partido y figurar en su candidatura y, por tanto, ha de actuar

(42) STC 119/1990, fundamento jurídico 4.

(43) STC 119/1990, fundamento jurídico 7.

(44) STC 119/1990, fundamento jurídico 7. Véase para la vinculación entre los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la CE F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, págs. 90-91.

(45) En este sentido se expresa P. LUCAS MURILLO: «Problemas constitucionales de la representación política», cit., pág. 135.

(46) Vid. F. CAAMAÑO: «Mandato parlamentario y derechos fundamentales», cit., pág. 139.

(47) Vid. J. DE ESTEBAN: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», cit., pág. 20.

disciplinadamente y no debe adoptar posturas diferentes a la de su grupo o partido (48). Inevitablemente, de aquí se derivan limitaciones a la independencia y a la responsabilidad del representante, que han dejado de ser jurídicamente absolutas para convertirse en relativamente funcionales, si bien aquél conserva su derecho a permanecer en el desempeño de su función (49).

Descrita a grandes rasgos, ésta es la realidad política provocada por los partidos y condicionante del proceso democrático de la representación y de la participación. Ahora bien, no se trata de una situación sólo *de facto*, sino con un abundante apoyo jurídico, jurisprudencial y doctrinal que arranca del reconocimiento de los partidos por la propia Constitución (artículo 6) (50), que se mueve entre la categoría de la representación liberal burguesa y el moderno concepto de la democracia de partidos sin afianzarlo de forma radical. Así, el que los partidos sean instrumento fundamental para la participación política, como establece el artículo 6, se traduce en algo tan determinante como que sin los partidos no se puede participar en las decisiones del Estado (51). Además, cabe conectar este artículo 6 con el artículo 23 (aunque el derecho de participación haya servido para fundamentar la titularidad del escaño por el diputado), por cuanto al pertenecer en la práctica los representantes a los partidos políticos, resulta que la expresión de la voluntad de los electores, en suma, la relación representativa y la efectividad de la participación, sólo puede articularse a través de los partidos (52).

Es de esta manera como lo entiende el Tribunal Constitucional, que a partir de los conceptos de soberanía popular y pluralismo democrático le lleva a afirmar en su STC 32/1985, de 6 de marzo, que «la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (artículo 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes...» (53). Esta doctrina jurisprudencial ha sido incorporada a la STC 119/1990 (54). Consecuencia lógica del pluralismo organizado es la representatividad específica de los cargos elegidos, cuya adscripción política «no puede ser ignorada ni por las normas infraconstitucionales que

(48) Vid. A. M. ABELLÁN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, cit., página 147.

(49) Vid. F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 92-93.

(50) El artículo 6 de la CE dice: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.»

(51) J. DE ESTEBAN: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», cit., pág. 20.

(52) En sentido similar se manifiesta J. A. PORTERO: «La representación, entendida como actuación efectiva de la participación del ciudadano, es de imposible desempeño por el parlamentario individual, recayendo, en cambio, sobre los grupos» («Sobre la representación», cit., pág. 112).

(53) Fundamento jurídico 2.

(54) *Ibidem*.

regulan la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran ni por el órgano mismo en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía» (55). En este orden de ideas y en conexión con el artículo 23, el Tribunal completa su argumento al afirmar que los titulares de cargos electivos son representantes del Cuerpo Electoral Municipal (56), «pero también, aunque en otro sentido, representantes de sus electores, quienes a su través ejercen el derecho de participación en los asuntos públicos que, como derecho fundamental, garantiza el artículo 23.1 CE» (57).

Por otro lado, la representación por medio de los partidos también se infiere desde el prisma constitucional del artículo 68.3, por cuanto los criterios de representación proporcional que el mismo establece para las elecciones no pueden llevarse a la práctica sin partidos (58). Estos tienen efectivamente un protagonismo muy acusado en todo el proceso electoral, que se pone de manifiesto tanto, sobre todo, en la regulación contenida en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 como en diversos aspectos que han sido objeto de atención por el Tribunal Constitucional. Por ejemplo, son los partidos y federaciones, las coaliciones y las agrupaciones de electores quienes designan los candidatos y los incluyen en las listas cerradas y bloqueadas que deberán votar los electores (59). Subraya este punto la STC 75/1985, de 21 de junio, cuando declara «que, en un sistema de listas como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, en relación a éstos, de cocientes... para determinar, entre las listas que han superado el límite legal, los escaños que corresponden a cada una de ellas» (60).

Extremo relacionado con el anterior, por cuanto sigue primando la voluntad del partido en la confección de su lista, es el del procedimiento de sustitución de los candidatos que, una vez proclamados, produzcan bajas, las cuales serán cubiertas por los candidatos sucesivos, y en su caso, por los suplentes (artículo 48.2 de la

(55) STC 32/1985, fundamento jurídico 2.

(56) Puede entenderse del cuerpo electoral en su conjunto.

(57) STC 32/1985, fundamento jurídico 3. También lo constata la STC 119/1990, fundamento jurídico 7: «Los diputados son representantes del pueblo español, considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito... La fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo..., no puede ser desconocida ni obstaculizada...» En relación con toda esta temática, tratada en las SSTC 32/1985 y 119/1990, pueden verse comentarios en J. JIMÉNEZ CAMPO: *Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional*, cit., págs. 232-235.

(58) Vid. J. DE ESTEBAN: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», cit., pág. 20.

(59) Artículos 44 y sigs. de la LOREG. Portero destaca esta facultad legal de los partidos, que sirve de base para la realización de otras muchas actividades: designar representantes generales (artículo 43.1 LOREG), realizar actividades de campaña electoral (artículo 50.3 LOREG), etc. (*Elecciones, partidos y representación política*, cit., págs. 141-142).

(60) Fundamento jurídico 4.

LOREG) (61). De forma similar se procederá en el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un diputado o senador, cuya vacante será atribuida al suplente de la lista (artículos 161.1 para el caso de diputado y 162.2 y 171.2 para el de senador, todos de la LOREG) (62).

Otro aspecto, entre los muchos contenidos en la legislación, que revela la importancia de los partidos es que éstos pagan las campañas electorales de los diputados y el Estado les reembolsa después, a través de subvenciones, los gastos ocasionados en función de los votos y los escaños obtenidos (artículos 127 y sigs., 175, 193 y 227 de la LOREG). También de este modo los partidos reciben subvenciones para atender sus gastos de funcionamiento ordinario, según la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos de 2 de julio de 1987 (artículo 3.1-2).

Todavía cabe añadir una regla que acaso sea la más notoria, porque relaciona de forma directa la dinámica electoral de los partidos con la otra vertiente fundamental de su actividad, la de su presencia e integración en el proceso de funcionamiento de las instituciones representativas, como piezas clave de un «sistema» que activa así el derecho de participación de los ciudadanos. Se trata de la barrera legal o porcentaje mínimo de votos que ha de obtener una candidatura en la circunscripción para que pueda acceder a la distribución de escaños en la Asamblea (63). Muy significativa es al respecto la doctrina jurisprudencial de la STC 75/1985, de 21 de junio, reiterada en la 72/1989, de 20 de abril. Como manifiesta la primera de ellas, la exigencia de contar al menos con el 3 por 100 de los votos en escaños, en combinación con otros incentivos y límites legales, ha de procurar «que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras (se refiere al Congreso de los Diputados y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas) no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia» (64). De acuerdo con esta orientación, y siempre que no contradiga los criterios de representación proporcional establecidos en la Norma suprema, el legislador puede articular el desarrollo que estime más conveniente movido por una finalidad lícita, como es la expresada por el Tribunal Constitucional, que, incluso, no hurta, como justificación en último término del límite del 3 por 100 impuesto por el legislador, toda «una concepción del sentido del procedimiento electoral» (65), cuando afirma que «el proceso electoral, en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el artículo 23 de la Constitución, sino que es tam-

(61) Puede verse comentario en J. A. PORTERO: *Elecciones, partidos y representación política*, cit., pág. 143.

(62) *Ibid.*, pág. 143.

(63) Según el artículo 163.1.a de la LOREG, se exige un 3 por 100 en la elección del Congreso de los Diputados. Pone de relieve este aspecto J. JIMÉNEZ CAMPO: *Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional*, cit., págs. 220-225.

(64) STC 75/1985, fundamento jurídico 5.

(65) Vid. J. JIMÉNEZ CAMPO: *Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional*, cit., páginas 221-223; cita literalmente, pág. 223.

bien, a través de esta manifestación de derechos subjetivos, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél» (66).

También pone de manifiesto la conexión del pluripartidismo (visto desde el Derecho electoral) con el plano parlamentario, la STC 141/1990, de 20 de septiembre, que ilustrativamente declara: «La elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento» (67). De esta suerte, las Mesas, las Juntas de Portavoces y la Comisiones especializadas se forman atendiendo al resultado de las urnas y, por tanto, respetando la relación de fuerzas entre los partidos políticos, los cuales normalmente y conforme a los reglamentos de las Cámaras se proyectan en los grupos parlamentarios, que son los que realmente estructuran la Asamblea (68).

No es preciso extenderse más sobre cómo, en todo el proceso representativo y participativo, intervienen decisivamente los partidos desde la perspectiva electoral y parlamentaria. Es claro que no cabe un concepto individualista de la representación y, por tanto, del representante. Este es el portador de la voluntad popular, pero es imposible, política y jurídicamente, desconocer su adscripción a un grupo político con las consecuencias que entraña. Una de éstas es la de aceptar y comprometerse ideológicamente con el programa del partido que constituye el objeto de la representación, o sea, la voluntad de los electores, que ha sido formada con el concurso partidista (69). Lo que significa que el representante viene obligado, aunque no en términos jurídicamente estrictos, sí funcional y moralmente, a manifestar esa voluntad, sin apartarse de ella, en las instituciones representativas. Queda de nuevo planteada así la recurrente y espinosa relación entre representante y partido político no desde el plano del derecho, que ya quedó zanjada por el Tribunal Constitucional en el sentido de la titularidad personal del escaño, sino desde una esfera más ambigua y delicada. En el fondo, late aquí el problema de la irreductible dificultad de integrar el principio representativo y la democracia de partidos, como a la postre se deduce de la jurisprudencia del Alto Tribunal analizada (70).

(66) STC 75/1985, fundamento jurídico 5.

(67) Fundamento jurídico 5, que añade: «La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o grupos parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogidas expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa.»

(68) J. DE ESTEBAN: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», cit., pág. 21.

(69) En este sentido, J. A. PORTERO: *Elecciones, partidos y representación política*, cit., pág. 40.

(70) Vid. RICARDO L. CHUECA RODRÍGUEZ: «Sobre la irreductible dificultad de la representación política», en *REDC*, núm. 21 (1987), págs. 177-197, especialmente pág. 197. Comentarios al respecto, en A. M. ABELLÁN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, cit., pág. 147.

IV. LA DIFÍCIL RELACION REPRESENTANTE-PARTIDO: EL TRANSFUGUISMO POLÍTICO

Sobre la base de que el tema es incierto e irresoluble desde la doctrina y el Derecho constitucional (71), ¿cómo cohonestar o entender de alguna forma la crucial relación representante-partido en el contexto de esa necesaria convivencia, tensa y a veces contradictoria, entre la representación clásica, si bien relativamente modificada, y la democracia de partidos o, con expresión más radical, el mandato ideológico?

Sacando a relucir una vez más la debatida cláusula de la prohibición del mandato imperativo, lo cierto es que existe constitucionalmente, y en el actual estado de cosas, merece al menos ponderarse. Por una parte, las nuevas exigencias partidistas, electorales y parlamentarias, ya señaladas, no permiten hacer equivalente la prohibición con la independencia absoluta del representante. Además de esas limitaciones legales y reglamentarias que le sujetan, el representante se debe políticamente a un compromiso tanto con el partido al que voluntariamente pertenece como con su programa ideológico y, en consecuencia, también con sus electores, que le han votado justamente por eso y para que actúe la voluntad y la participación de éstos en los órganos representativos. Pero, por otro lado, no puede olvidarse la prohibición del mandato imperativo y los efectos que de ello derivan. No es un principio puramente formal y vacío de contenido (72). Es verdad que es inoperante en relación con los electores, quienes no están en posición ni condiciones para impartir instrucciones a los representantes, pero la cláusula sí presenta una virtualidad jurídico-defensiva de éstos frente al posible despotismo oligárquico de los partidos que les amenace el ámbito mínimo de independencia, autonomía y libertad de pensamiento, de conciencia y de opinión, que deben conservar (73). Al menos se reduce así la rigurosa jerarquía y disciplina de los partidos y se divide su poder (74). Sería uno de esos pesos o contrapesos con que el Estado constitucional procura su mantenimiento (75). Si los partidos fueran los titulares de los escaños, los parlamentarios acabarían siendo ciegos peones de los estados mayores de aquéllos (76). Sin que todo esto suponga —es casi obvio insistir en ello— desvinculación de los parlamentarios, bien que en difícil equilibrio, respecto del marco programático y de la necesaria disciplina de carácter general que les obliga con su partido al haber sido elegidos por figurar en su candidatura.

(71) J. A. PORTERO: *Elecciones, partidos y representación política*, cit., pág. 148. En sentido parecido, J. JIMÉNEZ CAMPO: *Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional*, cit., pág. 243.

(72) Vid. FERNANDO SANTAOLALLA: «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», en *REP*, núm. 53 (1986), pág. 35.

(73) Se expresa en este sentido F. SANTAOLALLA: *Partido político, grupo parlamentario y diputado*, en el volumen colectivo *Derecho de partidos*, cit., págs. 111-113; J. A. PORTERO: *Elecciones, partidos y representación política*, cit., pág. 146; F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 57-59.

(74) Vid. F. SANTAOLALLA: *Partido político, grupo parlamentario y diputado*, cit., pág. 112.

(75) *Ibid.*, pág. 112.

(76) *Ibid.*, pág. 112.

Acaso la prohibición del mandato imperativo sea, como sostiene Fernando Santolalla, una «ficción» constitucional que no sólo cumple un valioso papel en el mundo del Derecho para atajar disfunciones y juegos antidemocráticos, sino que supone, al tiempo, una garantía de equilibrio entre democracia y disciplina interna de los partidos (77). En este punto debe resaltarse la importancia del comportamiento democrático de los partidos, y así lo reconocen las Constituciones, como factor básico para la democracia de los poderes públicos y en suma del Estado constitucional (78). Tanto es así, que incluso de la credibilidad de los partidos llega a depender, en gran medida, la legitimación actual del Estado (79). En todo caso, el problema no queda en una mera disquisición teórica del campo constitucional, sino que afecta a aspectos candentes de la política de hoy, estrechamente relacionados con la representación y la participación ciudadana. Entre otros, un llamativo fenómeno es el de los frecuentes casos de transfuguismo, protagonizados por representantes que, por distintos motivos, cambian voluntariamente de partido o de ideología, y con su comportamiento falsean la voluntad del electorado y crean malestar en la opinión pública. Ha habido tráfugas, durante el mismo mandato, en las Cortes Generales, en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones locales.

El resultado de este trasiego desemboca, a veces, en una auténtica «estafa política» de la representación y participación de los votantes, ya que en un sistema electoral como el nuestro, en que la representación, mediada por los partidos, debe ser proporcional a la fuerza real de éstos, un cambio en la proporcionalidad inicial por trasvase (léase también votación) del diputado o diputados de un partido por el que fue o fueron elegidos a otro, incluso ideológicamente opuesto, puede provocar en el órgano representativo la transformación de una minoría en mayoría, y viceversa, con la consiguiente constitución de un nuevo gobierno por el partido o coalición que había obtenido menos escaños en las elecciones (80). Este es el supuesto en el que se producen las connotaciones más graves de transfuguismo, que ha sido calificado por Jiménez de Parga como metempsychosis política, a diferencia de la metamorfosis política, que ocurre cuando un parlamentario se pasa a una familia ideológicamente afín, sin que, por tanto, se afecte al núcleo esencial de las ideas (81). También ofrece, normalmente, menos incidencia práctica el tráfuga que favorece al partido

(77) *Ibid.*, págs. 111-112.

(78) Vid. F. GARCÍA ROCA y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Crónica del encuentro italo-español sobre "Democracia interna y control de los partidos políticos"», en *REP.*, núm. 42 (1984), pág. 252.

(79) Vid. JOSÉ LUIS CASCAJO CASTRO: *Controles sobre los partidos políticos*, en el volumen colectivo *Derecho de partidos*, cit., pág. 200.

(80) Aunque los casos de transfuguismo que podrían citarse son numerosos, baste dejar constancia, en el sentido indicado, del que, al tiempo de redactar este trabajo, ha sucedido en las Cortes de Aragón, donde el 15 de septiembre de 1993 el voto del diputado tráfuga del Partido Popular e integrante del Grupo Mixto Emilio Gomáriz determinó el triunfo de la moción de censura presentada por el PSOE, con el apoyo de IU, contra el anterior Gobierno, formado por los populares y el PAR (Partido Aragonés Regionalista), lo que permitió la constitución de un nuevo Ejecutivo encabezado por el PSOE.

(81) *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, cit., pág. 66.

mayoritario. De todas formas, las mayorías en las Asambleas pueden ser cambiadas no sólo por los tránsfugas, sino también por nuevas coaliciones de los partidos, decididas por sus dirigentes, siendo aleatorio el que favorezca o perjudique a la representación ciudadana. Sea como quiera, parece aconsejable reformar las reglas de elección de los presidentes autonómicos y alcaldes en el sentido de exigir una mayoría cualificada, que dificultaría tanto el poder decisorio del tránsfuga como las coaliciones potencialmente vencedoras (82).

Lo cierto es que si bien el transfuguismo es de modo general condenable, suscita problemas de fondo que no deben ser simplemente despachados. Si los representantes no fueran titulares de su cargo, ¿cómo podrían establecerse garantías y caute- las efectivas que evitaran en la práctica la imposición dictatorial de las cúpulas partidistas cuyas decisiones suelen ser opacas y resistentes a cualquier control? Esto sería muy difícil y complejo, máxime en un sistema como el nuestro, presidido por una fuerte centralización de los partidos, que se refleja, entre otros puntos, en el nombramiento de los candidatos electorales y en las listas cerradas y bloqueadas que los partidos presentan a los electores. Además, ¿quién puede determinar y cómo el que un parlamentario se ha distanciado de la ideología o el programa electoral del partido y ha sido infiel al electorado que lo eligió? ¿Es que esa desviación no ha podido provenir de los dirigentes del partido, con lo que el parlamentario que abandona el mismo defiende mejor la voluntad de los electores? (83). Son interrogantes a los que, en ocasiones, sólo pueden responder los ciudadanos en las elecciones. Una última pregunta, ¿qué sucede cuando existe una absoluta obediencia y disciplina respecto al partido? Sin duda, pasa, a veces, que los representantes votan, incluso en cuestiones de gran interés público, en contra de lo que, según su propia conciencia, sería lo mejor (84).

Estas consideraciones revelan por sí la ambigüedad y difícil situación del representante en general y afectan de lleno a la problemática del tránsfuga. En síntesis, su posición jurídico-constitucional, como titular del cargo, es inatacable. A lo más que se ha llegado es a forzar su adscripción al Grupo Mixto de la Asamblea, y desde ahí puede votar al partido que desee.

Sucede, en definitiva, que el transfuguismo manifiesta uno de los aspectos vidriosos de la representación, en la que se encuentra por completo incardinado, y como ésta, sobrepasa en el fondo los límites jurídicos para convertirse en un problema metajurídico, en el que se implican la ética, la moral y la cultura política (85). Ya el gran iuspublicista alemán Jellinek sostenía que el punto álgido del sistema

(82) Propone esta reforma JOSEP M. COLOMER en el artículo «Migraciones parlamentarias», publicado en el periódico *El País* el 23 de septiembre de 1993.

(83) Vid. J. A. PORTERO: *Elecciones, partidos y representación política*, cit., pág. 146; F. SANTAOLALLA: *Partido político, grupo parlamentario y diputado*, cit., pág. 114.

(84) Idea expresada por FRANCISCO RUBIO LLORENTE en el artículo «Los tránsfugas no son tan malos», publicado en el periódico *El País* el 6 de octubre de 1993.

(85) Se expresa en este sentido P. LUCAS MURILLO: «Problemas constitucionales de la representación política», cit., págs. 142-143. También F. SANTAOLALLA: *Partido político, grupo parlamentario y diputado*, cit., pág. 115.

representativo cae fuera del círculo jurídico (86). De esta suerte, una democracia representativa más acabada depende de «las condiciones y posibilidades ético-normativas», lo que obviamente requiere representantes de categoría, buenos y responsables políticos (87). Con un elevado nivel de moralidad no habría transfuguismo o bastaría el acuerdo entre responsables dirigentes de los partidos para no ofrecer recompensas, del signo que fueren, a los posibles tráfugas. Al menos, se reducirían los efectos más perniciosos del fenómeno.

Ahora bien, no parece que las recomendaciones éticas sean tenidas en cuenta. Por eso no hay otro remedio que emplear cauces y formas institucionales con el propósito no sólo de limitar los abusos del transfuguismo, sino de hacer a la vez más representativos y partícipes a los ciudadanos en los asuntos públicos. En esta dirección deberían adoptarse medidas que facilitarían la competición interna en el seno de los partidos en orden a la designación de los candidatos electorales. Asimismo, sería muy conveniente la introducción de un cierto grado de voto preferencial o personalizado en una lista de partido no bloqueada, en la que el votante tuviera al menos la posibilidad de alterar el orden de colocación de los candidatos (88). Estos procedimientos y otros con orientación similar atenuarían probablemente las prácticas oligárquicas de las cúpulas partidistas y contribuirían a un mayor sentido de responsabilidad parlamentaria y de moral pública y civil por parte de los representantes, que se sentirían menos propicios a tentaciones transfuguistas (89).

A lo largo de estas páginas se han trazado algunos de los rasgos dimensionales de ese concepto casi inaprensible que es la representación, inseparable de la posición de aquellos que la ejercen, e indisolublemente vinculada en el Estado democrático al derecho de participación del pueblo. Hay otros actuales y problemáticos temas implicados en el anterior que no cabe desarrollar aquí, como son los concernientes a las disfunciones de nuestro sistema electoral, a la misión y funcionamiento parlamentarios y a la democracia interna de los partidos. Quede esto para un futuro trabajo.

(86) *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1973, pág. 440.

(87) Vid. WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: «Democrazia e rappresentanza», en *Quaderni costituzionali*, núm. 2 (1985), págs. 261 y sigs., citado por P. LUCAS MURILLO en «Problemas constitucionales de la representación política», cit., pág. 143.

(88) Por ejemplo, es partidario del voto personalizado F. SANTAOLALLA: «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», cit., págs. 37-43.

(89) Vid. F. SANTAOLALLA: *Partido político, grupo parlamentario y diputado*, cit., págs. 115-116.