

# ENCUESTA



# ENCUESTA SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

## PRESENTACIÓN

Empecemos por una obviedad: nuestra Constitución de 1978 enterró la doctrina del caudillaje, heredera de la idea mussoliniana de que el Duce asumía la expresión de los sentimientos comunes del pueblo y la conciencia inmanente de la nación. Y podemos continuar recordando una *greguería* del maestro Pérez Serrano: «Siempre que veo a un político o persona influyente arrogarse la representación genuina de la colectividad (Estado o Ayuntamiento) y decir *ore rotundo* que el pueblo quiere tal o cual cosa, recuerdo la vieja fórmula atribuida a Plinio y el comentario maligno del chusco ingenioso. La fórmula era esta: *Cuenta Plinio que el jabalí siente crecer la hierba*. Y el glosador apostillaba: *O Plinio ha sido alguna vez jabalí, o... algún jabalí se lo ha contado a Plinio*».

Como es sobradamente conocido, el art. 23.1 de nuestra Constitución enuncia el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, de manera que nuestra Democracia parece que debe ser básicamente representativa — sin perjuicio de complementarse mediante mecanismos de participación directa— lo que significa conforme a nuestra doctrina clásica que los representantes habrán de hacer presente y operante a una ciudadanía que por no estar presente no puede ser actuante. Ahora bien, el alejamiento de los representantes de los ciudadanos es cuestión tan delicada que puede llegar a convertirse en grave y a suscitar quejas y aún protestas de los representados e incluso puede deteriorar la valoración que se atribuye al conjunto del sistema político.

No debe reducirse la representación política a un mero rito que se practique en forma solemne cada determinado número de años, pero no en el intervalo que separa una elección de la siguiente. La asunción de los principios que inspiran la idea de la representación tiene que ser probablemente no ya uno de los más significativos, sino el mayor factor de legitimación de un Estado democrático de la Europa de nuestro tiempo. Y si la ciudadanía exige que sus representantes desempeñen su función con mayor capacidad de debate, posiblemente no se podrá negar que la deliberación debe ser la sabia que circule por las venas de la organización de un Estado democrático de Derecho, nutriendo la vida de sus instituciones políticas.

A «Teoría y Realidad Constitucional» no le incumbe pronunciarse *ex cathedra* sobre la *quejumbre* que ha brotado en nuestra dura tierra, pero ha podido, con la

debida modestia, convocar a una serie de prestigiosos catedráticos de nuestra disciplina para que se pronuncien sobre la vigencia y las dificultades que concurren en nuestra representación política en la hora presente.

Siguiendo nuestra ya inveterada costumbre hemos pergeñado unas preguntas abiertas para que nuestros colegas pudieran tomarlas como punto de apoyo para exponer lo que tuviesen a bien sobre varias cuestiones que la materia nos suscitaba. Y anticipamos al lector que hemos reservado otros interrogantes para la encuesta que servirá de pórtico al número siguiente de esta publicación periódica, dedicado monográficamente a la temática jurídico-constitucional de los partidos políticos —organizaciones respecto de las que la estima de los españoles parece haber descendido significativamente, si atendemos a los datos que nos ofrece periódicamente el CIS— pues no se le oculta a nuestro equipo de redacción que hay muchos puntos interconectados, que demandan reflexión que arroje luz sobre cuanto la ciudadanía desea revitalizar.

Nuestros agudos lectores habituales, desde su superior criterio, valorarán a su vez las respuestas, naturalmente no siempre coincidentes pero muy interesantes, que se nos han aportado, que agradecemos especialísimamente y que son contribuciones valiosas a un debate al que ciertamente esta revista no pretende poner punto final.

## CUESTIONES

1. *¿Qué vigencia mantiene en su opinión hoy el principio de la representación política como factor legitimador del Estado democrático de Derecho?*

2. *¿En qué medida coincide usted que estamos, o no, ante una cierta crisis de la representación política? Y, en caso de respuesta afirmativa, expónganos su visión de las causas o motivos.*

3. *¿Qué nos quiere decir sobre la interpretación de nuestro Tribunal Constitucional respecto de los arts. 1.1. y 23.1 CE sobre que el principio de la representación política conlleva la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, de manera que lo contrario supondría una vulneración del Derecho reconocido a los ciudadanos en el art. 23.1?*

4. *Aunque esta revista se propone dedicar la encuesta de su número siguiente a la problemática que afecta actualmente a los partidos políticos de nuestra latitud, ¿puede adelantarnos cómo ve las virtudes y defectos de nuestro sistema de partidos en cuanto el art. 6 CE proclama que «los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política»?*

5. *Como sabemos, el art. 67.2 CE dispone que «los miembros de las Cortes Generales no están ligados por mandato imperativo». ¿Qué nos puede usted decir sobre su aplicación en la vida parlamentaria cotidiana, en el contexto de los Reglamentos de las Cámaras y del resultante sistema grupocrático?*

6. *¿Qué posibilidades reales cree que ofrecen los nuevos medios (prensa digital, redes sociales, blogs, etc) y los avances tecnológicos para revitalizar la relación entre el representante y sus representados?*

7. *¿Cómo valora la posibilidad de complementar la democracia representativa potenciando vías de participación directa de la ciudadanía en la vida política? En su caso, ¿sobre qué cauces querría marcar el acento?*

8. *¿Nos quiere usted hacer consideraciones adicionales con la vista puesta en mejorar la autenticidad de la representación del pueblo en las instituciones políticas que se legitiman en base a su condición representativa?*

## ENCUESTADOS

JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU, *Catedrático (A) de Derecho Constitucional. Universidad de Barcelona.*

JORGE DE ESTEBAN ALONSO, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.*

ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA, *Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Salamanca.*

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Córdoba.*

GONZALO MAESTRO BUELGA, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco.*

ANTONIO PORRAS NADALES, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla.*

MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Cádiz.*

## RESPUESTAS

1. *¿Qué vigencia mantiene en su opinión hoy el principio de la representación política como factor legitimador del Estado democrático de Derecho?*

JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU

El principio de la representación política sigue siendo ineludible en el Estado democrático actual porque responde a exigencias muy profundas del mismo, algunas de las cuales cuentan ya con más de dos siglos, y que como señalaran Sieyès y Constant en el contexto del Estado liberal de Derecho, parten de la división del trabajo en sociedades complejas y de la consiguiente necesidad de especialización de la función del representante. Esta necesidad persiste tras los cambios producidos con el advenimiento del Estado social y la expansión exponencial de los asuntos

públicos que conlleva, así como la mayor complejidad de los mismos. Al mismo tiempo, el principio de la representación ha incorporado, no sin dificultades teóricas y prácticas, el principio democrático, con lo que la representación política da respuesta a nuevas demandas de las democracias pluralistas contemporáneas como son la exigencia de un debate en el Parlamento con la participación de la pluralidad de fuerzas políticas y la protección de los derechos de las minorías. Lo anterior lleva a valorar, más si cabe, el carácter representativo de la democracia, convertida hoy en la única forma de Estado posible, como con razón advertían hace más de dos décadas Böckenförde y Aragón.

La representación que nació contra el autogobierno del pueblo (la democracia «brute» según Sieyès) para legitimar el acceso al poder político de la burguesía, tal y como subrayó De Vega, se transformó en democrática (con el sufragio universal, el protagonismo de los partidos y hasta subsumiendo en su seno instituciones propias de la democracia directa, semidirecta y participativa), de modo que ampliaba las bases de legitimación. Es lo que conocemos como «democracia representativa». Esta no es, por tanto, como a veces suele decirse, una síntesis entre el gobierno representativo y la democracia directa.

Ahora bien, a pesar de los cambios habidos en la forma de Estado en los dos últimos siglos que han alterado el sistema representativo, los elementos básicos de la teoría de la representación, presentes ya en Burke, siguen formando parte de los textos constitucionales de nuestro entorno (el representante lo es del conjunto de la Nación y no de sus electores, la prohibición del mandato imperativo y la no revocación del mandato de los representantes) y mantienen su vigencia en el Estado democrático de Derecho, el cual no puede ser sino representativo. Otra cosa es que deban producirse algunas adaptaciones, como veremos a continuación, que contribuyan a seguir ampliando las bases de legitimación del Estado y que den cumplimiento de forma efectiva a la relación representativa entre representantes y representados.

## JORGE DE ESTEBAN ALONSO

A efectos de una mejor comprensión de todo lo que expondré en las diferentes respuestas sobre el principio de la Representación Política, considero que es conveniente hacer algunas reflexiones sobre la evolución de este concepto. En tal sentido, cabe distinguir, en mi opinión, tres diversas fases en su evolución.

La primera fase transcurre desde la creación de los primeros Parlamentos, en Gran Bretaña o en España, hasta la llegada de la Revolución francesa. En dicho periodo los representantes que eran convocados a las Asambleas por el Monarca, tenían una representación parecida a la que es propia del Derecho Privado y también de algunas órdenes religiosas. Esto es, representaban a los que les habían elegido, tenían que seguir sus instrucciones al pie de la letra y, en caso de que no cumplieren con lo establecido, se les podía revocar. En consecuencia, había un sujeto repre-

sentante y una voluntad a representar, por lo que la representación política no era fuente de legitimación para el sistema, sino solo para los afectados que actuaban corporativamente.

La segunda fase comienza con las Revoluciones americana y francesa, además de la evolución paulatina del sistema parlamentario británico. Se puede afirmar así que en los Parlamentos que surgen en esa época, los representantes ya no están sujetos a la voluntad de quienes los habían elegido, sino que representan a toda la Nación. Es más: a partir de entonces, y en contra de lo que sucedía en la primera fase, los representantes no pueden estar sujetos a los dictados de la voluntad de los representados, es decir, entra en juego la prohibición del mandato imperativo. En este caso, la representación ya no tiene un carácter privado o personal, sino eminentemente público, por lo que desaparecen los rasgos clásicos de la representación tal y como se habían conocido hasta entonces.

Llegamos así a la tercera fase que comienza, aproximadamente a mediados del siglo XIX, cuando el principio de la representación política se convierte en un factor legitimador del Estado democrático de Derecho. En otras palabras, esto sucede cuando concurren tres condiciones: en primer lugar, cuando existen ya partidos políticos destinados a facilitar la elección de los parlamentarios. En segundo lugar, cuando hay unas elecciones periódicas y existe un pluralismo político que permite elegir entre diversas opciones. Y, en tercer lugar, cuando el sufragio, en fechas diferentes según los países, se convierte en universal. En efecto, primeramente era un sufragio censitario, según el cual solo podían votar los que dispusiesen de un nivel de renta adecuado. Pero, a continuación, surgió el sufragio universal masculino, que permitía votar a la mayoría de los varones. Ahora bien, el sufragio no llegaría a ser realmente universal hasta que se concediese el voto a la mujer, primero en los países anglosajones y después en los países europeos. En consecuencia, hasta ese momento no se puede sostener en puridad que el principio de la representación política legitimase al Estado democrático y de Derecho. Por lo demás, en esta situación el concepto de representación posee un carácter doble: por una parte, seguía siendo una representación pública, pues los elegidos representaban a la Nación. Pero, al mismo tiempo, se puede hablar también de una representación «ideológica», porque con la creación de los partidos políticos, los parlamentarios tenían que representar a los representados que los habían elegido por ser de un determinado partido o porque se identificaban con un programa electoral o ideología.

Pues bien, la crisis del principio representativo en lo que se refiere a su función de legitimación del sistema político, se debe precisamente a que esta dualidad de significaciones, que se sigue manteniendo en la actualidad, no permite que se imponga una sola de ellas sobre la otra. Por consiguiente, esta coexistencia ha puesto de manifiesto que ninguna de esas dos significaciones, por sí solas, sea hoy suficiente. La primera porque la aparición de un intermediario —el partido político— desvirtúa la relación abstracta entre los representantes y los representados que encarnaban la Nación. Y la segunda, es decir, la que hemos llamado representación ideológica en concreto, porque los partidos políticos han entrado en crisis al ser endogámicos

y oligárquicos en general, estando controlados por un escaso número de personas, sin influencia de las bases.

Sea lo que fuere, la representación no será realmente auténtica mientras que las dos vertientes que he señalado no puedan coexistir, y para ello es necesario, como veremos, que los partidos políticos se democratizen. Ahora bien, la autenticidad de la representación es evidente que será más o menos fácil que se produzca según sea el régimen electoral que se haya adoptado. Efectivamente, no cabe duda de que en los sistemas mayoritarios uninominales, la relación entre los representantes y los representados es más fluida, mientras que en los sistemas proporcionales, como el nuestro, existen más dificultades para lograrlo, según expongo en la segunda respuesta.

### ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA

La Constitución Española de 1978 al establecer en su artículo 1, párrafo 1º, la forma de Estado utiliza una fórmula compuesta por tres postulados: Estado de derecho, Estado social y Estado democrático. El discurso de la historia permite entender que el Estado democrático es un estadio concreto, el último, en la evolución del constitucionalismo que surgió a finales del siglo XVIII. Podemos, sin duda, señalar que la consecución de la democracia en un Estado exige que todos los ciudadanos (personas individuales) puedan participar en los asuntos públicos de forma real y efectiva, para lo cual es requisito imprescindible que tengan expresamente reconocido el derecho a asociarse para poder expresar el pluralismo social. Para que las demandas sociales tengan acceso al plano de las instituciones y se traduzcan en respuestas políticas se precisa, en el ámbito de las formas, la implantación del sufragio universal como base fundamental del postulado democrático.

El principio previamente citado, en cuanto columna vertebral de nuestro ordenamiento jurídico, significa en su concepto más elemental, que el poder pertenece en última instancia al pueblo. Ello se puede apreciar con meridiana claridad tanto en el momento en que nace el poder, como en la participación del mismo o cuando se organizan y funcionan los poderes públicos. A lo largo de estos tres momentos, una vez constituido el poder, el principio democrático permite la conexión entre los titulares del poder y quienes lo ejercitan. Es decir que por medio de dicho principio se asegura la condición democrática del ejercicio del poder, porque gracias a la posibilidad de la participación los ciudadanos pueden intervenir en las tareas estatales o de función pública, bien de forma directa o designando a quienes las realizan. Ahora bien, una democracia participativa requiere que la sociedad plural se encuentre bien organizada; de ahí que las modernas constituciones dediquen preceptos a reconocer el derecho de los ciudadanos a agruparse para expresar y defender sus distintos intereses. La versión última del principio de pluralidad en la actualidad son los partidos políticos reconocidos en el marco de las propias constituciones. Se



trata de instituciones que, sin pertenecer a la esfera estatal, tienen como objetivo principal transformar las demandas sociales en respuestas políticas.

Para participar en los asuntos públicos los ciudadanos, titulares del poder político, pueden hacerlo de forma directa o a través del instituto de la representación política. La democracia directa que permite la participación inmediata de los ciudadanos en los asuntos públicos se corresponde con el principio de la identidad del pueblo con el Estado (gobernantes y gobernados coinciden, son las mismas personas). En cambio, la democracia representativa entiende que la soberanía popular accede al ejercicio del poder público únicamente a través de representantes que ejercen el poder en nombre y en base a la titularidad de los gobernados. Sin duda alguna, la democracia directa logra el nivel más alto del principio democrático a la hora de medir la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, han corrido ríos de tinta explicando la desconfianza hacia las instituciones de democracia directa y su inviabilidad por tratarse de un concepto irreal de democracia donde a la voluntad popular no le queda otro ámbito de actuación más que responder a las distintas alternativas que plantean los representantes que ejercen las tareas públicas. Otro argumento para demostrar las dificultades de la democracia directa lo hallamos en el hecho de que el Estado como forma de organización del poder es un poder representativo en su sentido material y formal ya que representa unos intereses sociales y económicos con los que no coincide de forma inmediata, pero no es mandatario de los mismos puesto que se trata de la expresión política de toda la sociedad.

Desde el surgimiento del Estado moderno a finales del siglo XVIII formalmente nos encontramos ante un poder representativo porque las decisiones políticas se toman por representantes de los ciudadanos que son quienes también elaboran las normas jurídicas. Representantes elegidos por medio de elecciones libres y competitivas. La historia del constitucionalismo nos demuestra cómo el Estado se afianza en la medida en que van coincidiendo los ámbitos material y formal en el aspecto representativo del Estado puesto que los mecanismos de representación política, es decir, las instituciones de carácter representativo, en cuanto instrumentos para el ejercicio del poder, no han existido antes y al margen del Estado Constitucional. Dejando a un lado la herencia liberal del principio representativo, de la que seguimos alimentándonos, actualmente la presencia indirecta de los ciudadanos en la vida del Estado está garantizada gracias al instituto de la representación política, que permite entender, gracias a la ficción de dicho principio, que determinados sujetos elegidos conforme al procedimiento democrático establecido al efecto, toman decisiones y producen actos de los titulares de la soberanía. Actualmente la teoría de la representación se entiende como permisiva de la estancia por otros en las instancias del poder antes que la toma de decisiones o actuaciones ante el poder en nombre de otros que son los titulares últimos de dicho poder.

Para entender las razones que mantienen a día de hoy que el principio representativo sigue siendo el factor legitimador del Estado democrático de Derecho debemos reconocer la herencia histórica en la evolución de las formas de Estado.

La ruptura con el Estado absoluto permitió oponer a la soberanía del monarca otro tipo de soberanía: en Inglaterra se trató de soberanía del parlamento y en Europa de soberanía nacional. En ese proceso revolucionario la función política de la representación política sufrió cambios de gran calado; transformaciones cuyos efectos se extienden hasta el momento presente. El instituto de la representación política pasó de ser un órgano de limitación del monarca a ser instrumento para la dirección política del país y de legitimación del poder. A base de conflictos constitucionales el Parlamento se afianzó políticamente, configurándose como clave de bóveda, en principio en el sistema constitucional inglés y después en el continente europeo. La soberanía parlamentaria que sustituyó a la soberanía del monarca permitió depositar la legitimidad del poder en los representantes de la sociedad. Sería el Parlamento la institución donde hallaban su origen la toma de decisiones políticas y la elaboración de las normas jurídicas estatales. Un órgano estatal de esta naturaleza no podía quedar reducido a ser un órgano ocasional dependiendo de voluntades ajenas; tendría que ser un órgano permanente que asegurase la dirección del Estado de forma efectiva a través de la designación del Gobierno. Su función limitadora de otro poder soberano pasó a ser positiva porque ejerce un nuevo poder soberano. Esto es incompatible con el mandato imperativo del Antiguo Régimen; si el Parlamento es soberano los representantes de los ciudadanos deben poder tomar decisiones políticas necesarias para dirigir un país sin seguir instrucciones vinculantes de los electores. Este es el origen, en el siglo XVIII, del mandato representativo. Al convertirse el Parlamento en un órgano permanente de la organización constitucional, del que dependen directa o indirectamente todos los demás, el instituto de la representación política es el mecanismo para la legitimación del poder.

Este modelo teórico del concepto de representación ha sostenido al Estado Constitucional a lo largo de más de dos siglos; mucho tiempo para no apreciar cambios sustantivos en las instituciones representativas. Pero, en términos jurídicos el principio de la representación política, expresado en el mandato representativo, y que comenzó legitimando en el Estado Liberal la soberanía del Parlamento, como institución representativa de la sociedad burguesa, sirve, en la evolución del Estado hacia el postulado democrático, para legitimar la soberanía del pueblo. Éste a través de sus representantes toma en sede parlamentaria las decisiones fundamentales para la vida jurídica y política de un país. El esquema previamente trazado ha estado vigente en los últimos siglos y lo está en la actualidad; la influencia mayor sobre el mismo desde un punto de vista político viene producida por la institucionalización de los partidos políticos —en el pasado siglo XX— en cuanto agentes centrales del proceso político.

## PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

La democracia en la que vivimos es esencialmente representativa. La representación política democrática se realiza a través de los procesos electorales que se convocan con la periodicidad prevista constitucionalmente en los distintos niveles

territoriales. Las elecciones por sufragio universal en condiciones de libertad, igualdad y respeto del pluralismo, además de producir representación y gobierno son, sin duda, el principal factor legitimador del Estado democrático de Derecho. No les veo alternativas fiables.

Dejando aparte el caso de los referenda autonómicos, la afluencia de electores y los niveles de participación crecientes en función de la naturaleza de la convocatoria —reducidos en las elecciones al Parlamento Europeo, significativos en las autonómicas y locales y altos en las generales— en un ordenamiento que concibe el sufragio activo como un derecho pero no como un deber, lo confirma.

Es cierto que se ha llamado la atención sobre los votos nulos y en blanco, pero su importancia cuantitativa no es relevante pues no superan el 3% de los emitidos. Es llamativo, además, lo sucedido en mayo de 2011. A pesar de la eclosión en vísperas de las elecciones locales y autonómicas de un amplio movimiento de indignación por las consecuencias de la crisis económica y la incapacidad de las instituciones y de los gobernantes para afrontarla sin imponer graves costes sociales, sobre todo a los trabajadores, ni aumentar la desigualdad, en los comicios del día 22 de ese mes la participación fue del 66,16 % en las elecciones locales. Es decir superior a la habida en las de 2007, que se quedó en el 63,97%, cuando aún no se habían manifestado los efectos de la crisis.

Y es asimismo llamativo que en las elecciones generales de 2011 se situase en el 68,94%. Menos, es verdad, que en 2008 cuando llegó al 73,85% de 2008 pero por encima de la que hubo en 2000 —del 68,71%— y no lejos del 69,74% de 1989 o del 68,04% de 1979, la más baja participación en unas elecciones generales en las que la mayor se produjo en 1982: 79,97%.

Estos datos ponen de relieve un fenómeno llamativo: hay una extendida insatisfacción por la manera en que los partidos políticos receptores del voto de los ciudadanos administran la confianza que los electores depositamos en ellos. No obstante, esos mismos partidos han seguido recibiendo el apoyo de millones de electores. Por otra parte, los amplios movimientos sociales de 2011, más que en propuestas alternativas al sistema representativo se han empezado a traducir, según parece indicar lo sucedido en las elecciones al Parlamento Europeo del 25 de mayo de 2014, en la aparición de nuevas formaciones que han optado por comparecer electoralmente. Es decir, han acudido al sistema representativo, bien apoyando a partidos u organizaciones ya existentes, bien presentando candidaturas articuladas principalmente a partir de grupos nacidos de las redes sociales y del impulso adquirido gracias a la presencia mediática de algunos de sus miembros.

Parece, pues, que estamos más ante una pérdida de la capacidad representativa de los grandes partidos políticos que frente a la crisis de la democracia representativa establecida constitucionalmente. Y, también, en consecuencia, ante una crisis del sistema de partidos con el hemos contado hasta ahora. Ya las elecciones generales de 2011 sugirieron la posibilidad de que se superase el escenario político que hemos conocido desde 1977 en el que los dos partidos principales se reparten solos más del ochenta por ciento de los escaños y les acompañan diversas minorías

de las que solamente han demostrado capacidad real de influir seriamente en la determinación de la orientación política los nacionalistas catalanes agrupados en la coalición *Convergència i Unió* y los vascos del Partido Nacionalista Vasco, a su vez cabezas de sus respectivos subsistemas de partidos.

Si se confirma la tendencia marcada por las elecciones europeas del 25 de mayo de 2014, el cambio en el sistema de partidos español será notable pues, seguramente, serán necesarias coaliciones de dos o más fuerzas políticas para gobernar España. Muy pronto podremos comprobar cuál es la actitud del electorado porque en menos de doce meses del momento de escribir estas líneas se habrán celebrado las elecciones locales y en la mayor parte de las Comunidades Autónomas se habrán elegido sus asambleas legislativas. Y en algo más de un año como máximo se celebrarán las siguientes elecciones generales.

Es casi imposible aventurar en qué sentido se moverán, si es el caso, las preferencias electorales de los españoles habida cuenta de los muy graves problemas que atraviesan nuestra sociedad cuya solución no se vislumbra. Sobre todo, los provocados por los efectos de la crisis económica, especialmente el muy elevado desempleo, en particular juvenil, los recortes de prestaciones y de inversiones y sus consecuencias sociales, las nuevas formas de desigualdad que están apareciendo y, en general, el extendido malestar que todo ello conlleva y multiplica el desafecto por casi todas las instituciones. En fin, el reto del nacionalismo catalán y la división que está produciendo en Cataluña y, últimamente, el debate Monarquía-República, intensificado a raíz de la abdicación del Rey Juan Carlos I y de la proclamación de su sucesor constitucional Felipe VI, todo ello compone un panorama complejo en el que cualquier desarrollo es posible.

Ahora bien, la democracia o es representativa o no es democracia. La democracia directa no es viable como forma política del Estado y tampoco es deseable que lo sea porque, al margen de las dificultades prácticas para articularla, no permite la reflexión imprescindible que sí hacen posible los mecanismos de la representación política. La relación representativa, la definición de los programas electorales, su ulterior concreción en el programa de gobierno y el debate sobre la manera de llevarlo a cabo, con todas sus insuficiencias, aseguran unos momentos de reflexión y deliberación que evitan respuestas precipitadas o giros no suficientemente meditados en la gobernación del país al tiempo que aportan un respaldo suficiente a las decisiones necesarias.

De esas operaciones, protagonizadas por los partidos políticos y las organizaciones a ellos vinculadas, las más importantes se formalizan en las asambleas representativas. Las instituciones de democracia directa no permiten ese proceso de maduración de las opciones. De ahí que, si bien son útiles como complemento de los mecanismos representativos, no pueden sustituirlos.

El progreso tecnológico no ha cambiado los resortes del proceso de decisión política. No cabe establecer la dirección política de la sociedad a través de consultas permanentes realizadas por medios telemáticos ni mediante una especie de asamblea general de todos los ciudadanos que desde sus terminales electrónicas vaya

resolviendo las cuestiones propias del gobierno común en el supuesto de que se lograra conformarla.

La dirección política del Estado supone establecer los fines u objetivos que debe perseguir y los medios para alcanzarlos. Esa operación supone definir cuáles de entre los distintos intereses sociales han de merecer atención y en qué medida y para ello es necesaria una suerte de mediación entre unos y otros. Es lo que se ha explicado como las fases de expresión y de agregación de las demandas sociales la última de las cuales se ha considerado típica de los partidos políticos según enseñaba la Ciencia Política que ya podemos llamar clásica.

## GONZALO MAESTRO BUELGA

El vínculo entre representación política y democracia no es evidente. La representación política solo despliega su función legitimadora, por su vinculación con la democracia, en el contexto de la construcción del Estado social. La desaparición de esta forma de Estado es el marco para una reflexión sobre la representación y el papel que juega en el actual contexto, aquejada de un agotamiento de su capacidad de legitimación del sistema.

Metodológicamente, la conexión entre forma de Estado y representación política es lo que da sentido y capacidad explicativa a la actual crisis de la política, a la debilitación de la democracia. Es pues la ruptura del Estado social el marco del análisis de la crisis de la representación política. La base de partida de nuestra interpretación es la construcción gianniniana del Estado pluriclase (M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bolonia, Il Mulino, 1986). La conexión entre democracia y representación forma parte de los mecanismos de integración política de las clases excluidas por el liberalismo, del trabajo. Sobre esta conexión se fundamenta la capacidad legitimadora de la representación. Naturalmente la construcción de la democracia descansa no solo en la extensión del sufragio y la ampliación de la asociación política, sino que incorpora una visión del pluralismo vinculado al conflicto. Integración del trabajo en el Estado pluriclase es integración del conflicto. Sobre esto se articula la relación entre representación política y democracia y se construye la teoría del constitucionalismo democrático.

Debemos pues recordar la propuesta metodológica que soporta el discurso sobre la representación que guiará nuestra interpretación: la forma de Estado como contexto que determina la relación representativa y su vinculación con la democracia. Una parte de la doctrina nos recuerda esta centralidad de la forma de Estado en la reflexión sobre la representación «...esto confirma como no se pueden separar la forma de la representación de la forma de Estado dentro del cual ésta opera» (G. Azzariti, *Citadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, *Democrazia e Diritto*, 2009, n.º 3-4).

En la actual situación, que debemos caracterizar por una ruptura de la forma de Estado social y su sustitución por otra que denominaremos como «forma glo-

bal de mercado», la ruptura con el fundamento de la relación entre representación política y democracia, conlleva la pérdida de la capacidad legitimadora de ésta. No es este el momento para detenerse en el significado y la caracterización de esta nueva forma, solo decir que en ella se contienen los elementos que determinan la crisis de la democracia: reduccionismo del espacio político de lo decidible, la fuga de la decisión a espacios sin control democrático, la globalización, entre otros. Si la representación política era vista desde sus comienzos como una ficción (H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Edt. Labor, Barcelona, 1934), la ruptura con la democracia acentúa la vacuidad de la misma. Por ello, la crisis de la política se presenta como crisis de la representación, como la pérdida del vínculo entre electores y representantes construido en el Estado democrático constitucional, afectando radicalmente a su capacidad de legitimación.

## ANTONIO PORRAS NADALES

La representación política es y sigue siendo el circuito central de legitimación del Estado. Y lo es porque se trata del mecanismo que determina *quién* o *quiénes* son los encargados de expresar la voluntad estatal, entendida como manifestación última de la voluntad general o de todos.

Ahora bien, más allá de esta determinación subjetiva de los encargados en última instancia de gobernar, el circuito de la representación política presenta en los Estados sociales avanzados considerables dificultades para responder a otras cuestiones centrales de la actividad del Estado, como las relacionadas con la agenda pública o con el modo de actuación de las organizaciones públicas (es decir, los aspectos relacionados con el *qué* o el *cómo* de la acción general del Estado): el hecho de que la clase política sea la encargada de decidir en última instancia, no significa que tenga plena capacidad para determinar libremente los contenidos de tales decisiones.

Pretender afirmar a estas alturas, por ejemplo, que la agenda del Estado se determina en base al programa del partido ganador de las elecciones, constituye una ingenuidad perfectamente alejada de toda realidad histórica. Del mismo modo que resultaría igualmente ingenuo pretender que el proceso legislativo constituye por sí mismo y de forma autónoma el mecanismo a través del cual se incorporan los intereses generales de la sociedad sobre el proceso de decisión pública.

El problema consiste entonces en que, junto al circuito de la representación política, han aparecido igualmente otros circuitos de legitimación de las decisiones públicas, como los mecanismos de participación social (en su caso de sectores directamente interesados) o el propio conocimiento experto (entendido como un conocimiento técnico-científico independiente dotado de autoridad y, por lo tanto, socialmente aceptado). Son consecuencias inherentes al propio proceso histórico de desarrollo democrático de los estados contemporáneos.

Frente a la inmediata e inexorable hipótesis de la competencia o de la tensión conflictual entre estos diversos circuitos, desde una perspectiva constitucional

debemos apostar más bien por la integración coherente o constructiva entre los mismos: lo que exige seguramente una (por ahora parece que imposible) autorrestricción por parte de la esfera político-representativa.

Del mismo modo que el constitucionalismo europeo nació en el contexto de la Restauración del siglo XIX a partir de una autorrestricción del poder monárquico, seguramente estamos ante un nuevo y decisivo momento histórico para que los nuevos «príncipes» del contexto político contemporáneo (los partidos) se decidan por fin a limitar su tradicional monopolio decisonal para ceder espacios en favor de otros circuitos de legitimación de las decisiones públicas.

### MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

El principio de la representación política mantiene, a mi juicio, una vigencia muy atenuada por el impacto de un cúmulo de factores que afectan de lleno a la relación entre los dos polos de conceptos que aparecen vinculados en la pregunta. La representación no es la que era, pero la forma de Estado en cuyo seno cobraba sentido un cierto tipo de representación política también ha mudado tan profundamente su naturaleza, que lo que resulta increíble es la persistencia misma de la creencia en que un tipo de representación como el configurado constitucionalmente pueda actuar como eje vertebrador de la idea de legitimidad. Cuando la legitimidad entra en escena, el principio de representación se hallaba ya bien asentado como la fuerza motriz que permitió al Estado constitucional funcionar sin que se abrieran fosos insondables entre sus postulados de principio y su práctica aplicativa. La coherencia entre principios y praxis es muy problemática si fijamos la mirada en la idea de soberanía, en cualquiera de sus versiones, o la depositamos en la de poder constituyente, originario o constituido. En cambio, la representación no planteaba más que un problema práctico que las Constituciones escritas resolvieron poniendo en pie unas maquinarias electorales que resultaron eficaces para asentar un concepto de representación dirigido contra el que había imperado durante el Antiguo Régimen. En aquel entonces se trataba de representar el todo para hacer creíble el tipo de soberanía que las Constituciones vinieron a afirmar. El hecho de que tal representación nunca lo fuera de ese artificioso todos que con tanta elocuencia invocó Sieyés, quedó oculto durante la mayor parte del tiempo de vigencia de esta forma de Estado con Constitución escrita que nació a finales del XVIII, y que ha demostrado una extraordinaria capacidad para sobrevivir a sacudidas y cambios radicales de las circunstancias. Así que la representación ha sido una, quizá *la* pieza fundamental del Estado Constitucional, pero lo ha sido a condición de operar con un concepto profundamente reduccionista de la idea de representación: reduccionista por considerar que el voto de los ciudadanos bastaba para hacer creíble la idea de soberanía, así como para absorber *in toto* un concepto, el de participación, que se va abriendo paso inexorablemente en el devenir del Estado Constitucional. Y reduccionista también porque su puesta en

práctica siempre se resentirá del clamoroso alejamiento con relación a la representación (y a la participación) de todos en el que el Estado Constitucional incurrió hasta momentos recientes de su historia. Así que si, desde una somera ojeada a la trayectoria del Estado constitucional, resulta problemático defender el nexo entre legitimidad y representación, ¿cómo vamos a defender hoy una vigencia incondicionada y dogmática de ese nexo? Más bien hay una *survivance* problemática y sedicente, quizá agónica, que está inextricablemente unida a las características de un tipo de Estado, el que da forma a la democracia constitucional, en el que la virtud política consiste en disponer de una ciudadanía exigente, consciente del limitado mordiente participativo del voto, y a la búsqueda de factores plurales de legitimidad, entre los cuales la representación a duras penas conserva el carácter de *primus inter pares*.

2. *¿En qué medida coincide usted que estamos, o no, ante una cierta crisis de la representación política? Y, en caso de respuesta afirmativa, expónganos su visión de las causas o motivos.*

## JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU

La crisis de la representación política viene de lejos y tiene que ver con el protagonismo y jerarquización de los partidos que constriñe la actuación del parlamentario individualmente considerado, la introducción de sistemas electorales proporcionales con voto a listas con candidatos desconocidos en grandes circunscripciones, la percepción de que las elecciones se utilizan para escoger a gobernantes (y a un líder, cabeza de cartel) y no a representantes, y la pérdida de centralidad del Parlamento que se ve desplazado por el Gobierno y por órganos de decisión cuya vinculación con el circuito representativo es remota.

En este contexto, las funciones del Parlamento se ven mediatizadas, por una parte, por la dominante iniciativa legislativa gubernamental y por las amplias potestades legislativas en manos del Gobierno (legislación delegada y sobre todo de urgencia), por la habitual negociación por este de la legislación con «representantes» sociales (sindicatos, organizaciones empresariales, lobbies) fuera del Parlamento, y sobre todo, por la adopción de decisiones políticas relevantes por parte de organismos técnicos y especializados, no controlables de forma efectiva y por tanto irresponsables políticamente, aunque al mismo tiempo sean instrumentalizados por los partidos. Mención aparte merece la adopción de decisiones políticas relevantes en el contexto europeo e internacional por instituciones y organismos poco controlables (Comisión Europea, BCE, FMI). Los anteriores factores han contribuido a romper —si es que alguna vez la tuvo— la relación representativa entre representantes y representados, como denunciara acertadamente Garrorena.



La crisis de la relación representativa no ha hecho sino acrecentarse en los últimos tiempos de crisis política e institucional —en coincidencia con la crisis económica y financiera iniciada en 2008 y en parte derivada de la gestión política de la misma— provocando una gran desafección política de amplios sectores de la ciudadanía, como ponen de manifiesto las protestas en la calle (al grito de «No nos representan»), la sanción electoral a las grandes fuerzas políticas y la aparición de nuevos movimientos sociales y políticos que quieren capitalizar este descontento.

## JORGE DE ESTEBAN ALONSO

La crisis de la representación política que existe actualmente en España, pero también en otros países de democracia constitucional, se debe fundamentalmente, en mi opinión, a que el vínculo que debe unir a los representados con los representantes, esto es, el *idem sentire* que los unifica y que es el requisito que legitima la representación, no funciona en muchas ocasiones. No es extraño así que el Movimiento que surge en España el 15-M de 2011 adoptase como slogan fundamental el de: «No nos representan». La desafección de los ciudadanos que existe hoy respecto de la política se debe en gran parte al descrédito y a la ineficacia de los partidos políticos. En efecto, en las actuales sociedades de masas, la única manera —por ahora— de que los ciudadanos se sientan partícipes en la gobernación del país pasa fundamentalmente por los partidos políticos. Son ellos los que ofrecen la posibilidad de que un ciudadano tenga alguna influencia a través de los candidatos del partido que elige y de la ideología y programa electoral que se presenta en cada elección. Si la forma predominante hoy para lograr el vínculo de la identificación se basa en personas concretas y en los partidos en que militan éstas, es claro que un elemento básico a tener en cuenta para lograr esa mayor o menor identificación pasa por el sistema electoral que esté vigente. En los sistemas mayoritarios uninominales los electores se identifican tanto con la persona que votan como con el partido a que pertenece el representante. Por el contrario, en los sistemas proporcionales la identificación se produce más fácilmente, y con frecuencia casi exclusivamente, a través del partido que de una persona concreta que está incluida en una lista más o menos numerosa. De ahí que desde un punto de vista teórico el sistema electoral que mejor resuelve este problema es el vigente en la Alemania federal, según el cual se ofrece al elector la doble posibilidad de identificarse bien con un candidato de su circunscripción por medio del sistema mayoritario, bien con un partido aplicando el método proporcional.

Ahora bien, en ambos casos el partido aparece como la lámpara de Aladino para conseguir los deseos de los representados. Pero para ello es necesario que se den tres condiciones: que el partido sea democrático, esto es, que los militantes y simpatizantes puedan participar en la elección de los cargos y en la definición de los objetivos que se deben perseguir; que exista en el partido una total transparencia de cómo se toman las decisiones; que los militantes participen en los debates que se

susciten; que se conozcan los sueldos de los dirigentes y las formas de financiación de las actividades del partido; y, por último, que el partido tenga un determinado ideario, que en cada elección, se plasme en un programa electoral al que debe sujetarse, so pena de traicionar a su electorado. Pues bien, cuando estas condiciones no concurren en los partidos, como ocurre en la actualidad con casi todos los partidos españoles, el vínculo de la identificación desaparece y los ciudadanos no se sienten representados por sus representantes.

Por de pronto, en lo que se refiere a la condición que se refiere al ideario o programa electoral que he señalado, habría que hacer una matización a causa del actual proceso de integración europea. Cuando un partido alcanza el poder en uno de los países que forman hoy la Unión Europea, como es el caso de España, presentando un determinado programa electoral, nadie garantiza que éste se pueda cumplir no solo a causa de la propia deserción de los dirigentes del partido, sino especialmente también como consecuencia de las directrices que emanan de Bruselas, que no tienen por qué coincidir con los presupuestos de un determinado programa electoral, sobre todo en lo que se refiere a la política económica. En efecto, el 80 por ciento — más o menos— de la legislación nacional depende actualmente de lo que se decide en Europa. No es extraño, por tanto, que este nuevo elemento distorsione también la representación política desde el momento en que los electores de un partido comprueban que no se cumple el programa electoral que ellos votaron. Pero tal hándicap se puede aminorar si se explican sinceramente las razones que han obligado a cambiar el rumbo inicial, lo que no siempre ocurre.

## ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA

Desde hace varios años el término «crisis» es uno de los más utilizados en los medios de comunicación, en los escritos de la doctrina, en la vida diaria... Se hace imprescindible, pues, un correcto diagnóstico para poder saber qué es lo que nos pasa e intentar poner remedio al problema. En el momento actual del principio de la representación política también se habla y se discute continuamente sobre el tema de la crisis; una muestra bastante evidente de ello es el eslogan surgido tras el movimiento del 15-M donde se repetía continuamente ¡no nos representan! Afectaba, por supuesto, dicha expresión, al reconocimiento de la legitimidad de los actos y decisiones tomados por nuestros representantes en sede institucional. Esos representantes, libremente elegidos por los titulares de la soberanía, deben actuar por la propia soberanía. Si les negamos su carácter representativo ponemos en peligro nuestro sistema democrático. Por ello es imprescindible conocer qué instituto de la representación política tenemos y cuáles pueden las causas de que ya no «cumpla» como debiera con sus funciones en el momento que vivimos en las primeras décadas del siglo XXI.

Seguimos siendo herederos del concepto liberal de representación política y así lo recogen nuestras normas soberanas. Los caracteres principales de la misma vienen

a ser no sólo que el Parlamento se configura como el órgano central del sistema sino también el papel esencial del principio representativo en cuanto legitimador del poder político, siendo procesalmente imprescindible un sistema de elecciones competidas y reguladas al más alto nivel normativo. Así las cosas, la representación se basa en el principio de igualdad (donde quedan abolidas las relaciones de supra y subordinación política entre los individuos) y donde los ciudadanos están representados en las relaciones jurídicas con el Estado. Por ello los actos del representante político no tienen eficacia directa en la esfera de los representados y por ello la elección de los parlamentarios es irrevocable hasta que finaliza el mandato. El parlamentario rinde cuentas de su gestión política, de forma general, al finalizar el mandato y al celebrarse nuevas elecciones. Esto es así porque el mandato es nacional y la vinculación entre representantes y representados se basa en la ficción de que diputados o senadores representan a todos los nacionales y no sólo a quienes los eligieron. Se persigue que el Parlamento conforme a la Nación (soberanía popular hoy) en sujeto unitario.

La entrada en escena, a lo largo del siglo XX, de los partidos políticos como actores principales de la instrumentación en la práctica de la gestión estatal, ha hecho que el panorama cambie. Jurídicamente el parlamentario sigue teniendo un mandato representativo, representando a la nación y no al partido político por el cual ha concurrido a las elecciones. Pero en la práctica las cosas son diferentes: el parlamentario desempeña su actividad política en el ámbito del partido al que pertenece y con carácter individual es casi imposible influir en la toma de decisiones de las Asambleas y permanecer de modo continuado en su tareas parlamentarias si no se cuenta con el apoyo del partido político correspondiente. Es decir, que de los electores-representados se obtiene un mandato representativo, pero de los partidos políticos los representantes de la soberanía popular reciben un mandato imperativo.

Dicho esto conviene destacar que desde sus orígenes el principio representativo ha tenido como punto fuerte la legitimación electoral de los gobernantes, pero su punto débil ha estado siempre en el tema de los controles, y eso en democracia es esencial: la fiscalización de los actos de quienes nos gobiernan. Es bueno poder delegar en representantes la organización de las instituciones públicas porque nos permite disponer de autonomía personal. Pero esto va en detrimento de la titularidad de la soberanía porque se incrementan los elementos elitistas de la representación y eso conlleva a la inercia y al desapego postelectoral de los elegidos respecto a sus electores.

Las modificaciones que será preciso hacer para superar la crisis actual del principio representativo vienen parejas a las transformaciones acaecidas con la evolución del postulado liberal al Estado democrático. Apreciamos el paso del sufragio censitario al sufragio universal y los cambios operados en las instituciones representativas. La universalización del derecho al voto conlleva una modificación de las dimensiones de la escala representativa sin que los números se noten en la calidad de la representación. Prevalece el modelo del sistema electoral proporcional sobre el mayoritario, predominando el modelo de lista con la correspondiente despersonalización.

zación de los elegidos. Todo ello en medio del papel que han adquirido los partidos políticos como instituciones organizadas en función de la captación de votos para ejercer posteriormente el poder público.

Las consecuencias más evidentes sufridas en la esfera de la representación política se aprecian en las relaciones entre el elector y los representantes elegidos que se ha visto escindida por la actuación de los partidos políticos. Hay una relación entre los electores (titulares de la soberanía popular) con el partido político al cual se entrega la confianza mediante el voto y que es la auténtica relación representativa y la otra relación que es la que se da entre el partido político y los representantes elegidos en la lista de ese partido de la que el elector queda excluido. Esto, sin embargo, condiciona todas las actuaciones de quienes siguen siendo nuestros representantes. No podemos negar que los partidos ocupan actualmente el lugar del representante y por ello en el Estado de partidos la representación se ha visto afectada porque es evidente que los partidos en la gestión de los asuntos públicos realizan mejor su tarea que los representantes a nivel individual. Pero han copado la totalidad de la esfera pública y han respondido de forma poco satisfactoria al compromiso adquirido con sus votantes de gestionar el poder de tal modo que vierta en beneficio de la ciudadanía soberana y también a la hora de controlar a los gobernantes.

Sin embargo, en el Estado de partidos actual el concepto de representación política implica estar por otros en el poder, dejando a un lado la esencia del principio que se basa en la actuación ante el poder en nombre de otros. En las aspiraciones a ocupar el poder público y en cuanto opciones de gobierno los partidos políticos tienden cada vez en mayor medida a identificar la representación con la ocupación del poder público. Esta función reduccionista implica dejar a un lado la función básica de controlar a los gobernantes que es la esencia, en gran medida, del sistema democrático. Si es cierto que los partidos políticos son imprescindibles en cuanto instrumento de participación política debemos insistir en que sus funciones se adapten al marco constitucionalmente establecido y que en su seno se operen los cambios estructurales necesarios para incorporar las demandas que la sociedad plantea de acuerdo a los nuevos tiempos. Sólo así lograrán recuperar la confianza de los titulares de la soberanía y podremos superar la actual crisis de representación política que viene a ser una crisis de confianza en el funcionamiento de los partidos políticos.

## PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

No comparto los términos de la pregunta. No estamos ante «una cierta crisis» de la representación política. Es una crisis profunda la que le afecta, precisamente, a causa de la que están padeciendo los partidos políticos principales y del contexto general de deterioro institucional atizado por las circunstancias económicas y sus consecuencias sociales.

La crisis de los partidos políticos y del sistema que hasta ahora han formado incide, sin duda, en la democracia representativa, ya que los partidos políticos son consustanciales a ella. De ahí que no se puedan pasar por alto sus dificultades, la principal de las cuales, me parece, es la pérdida de su conexión con amplios sectores del electorado, del propio de cada uno y, en no pocos casos, de todos. A ello creo que contribuye la falta de liderazgo político y, en general, la incapacidad, si no de percibir las inquietudes de los ciudadanos, sí la de darles respuestas creíbles en vez de mensajes o consignas cuya reiteración les priva de toda fuerza de convicción. Así a la carencia de liderazgo parece añadirse la del discurso político.

Los partidos, aunque sus candidatos reciban el voto de millones de electores, siguen viéndose como formaciones separadas a las que no es atractivo unirse o acercarse. En unos aspectos son escasamente transparentes y en otros lo son demasiado, pues pasan de la opacidad a la expresión del enfrentamiento y de la división intestinos. Necesitan abrirse a la sociedad y transmitir una imagen de vida interna participativa y democrática. Hay que tener en cuenta que el contexto comunicativo actual se caracteriza por contar con un amplio número de medios, pero su multiplicación reciente de la mano de las tecnologías no refleja una igualmente amplia variedad de contenidos y es especialmente eficaz para repetir machaconamente unos pocos mensajes. De ahí que sirva para hacer extraordinariamente visibles los defectos y las insuficiencias y, en cambio, no sea tan eficiente para transmitir las propuestas de cambio o los pasos dados para llevarlas a la práctica. Por eso, es importante que los partidos políticos se doten de cauces eficaces de expresión de su funcionamiento cotidiano y de explicación de sus procesos de decisión.

Cerca de esa percepción de los partidos como un cuerpo separado está la que contempla a los representantes propuestos por ellos como integrantes de un grupo distinto de la gente común. Se ha convertido, incluso, en uno de los argumentos esgrimidos por quienes pretenden renovar la clase política por considerarla únicamente preocupada por mantener los privilegios de que goza. En Italia lo utiliza el *Movimento Cinque Stelle* y su principal dirigente, Beppe Grillo, ataca continuamente a la que llama casta política italiana. En España la nueva formación *Podemos* ha recogido el término y se sirve de él para descalificar a nuestra clase política y presentarse como alternativa.

La profesionalización de muchos representantes —tanto de los que, obtenido un escaño muy jóvenes, lo han mantenido en el mismo o en otro cuerpo electivo a lo largo de los años sin ejercer otra actividad, cuanto de los que, tras trabajar en la Administración, la gran mayoría, o en otros ámbitos, se dedican exclusivamente a los cargos representativos— facilita las críticas que, a partir de tales continuidad y separación de otras ocupaciones, proyectan una imagen, seguramente deformada, de ellos que los aleja de los electores. Aunque, a lo largo de los años se han ido renovando nuestros representantes y pese a que el conocimiento preciso de los mecanismos de la democracia representativa y del llamado trabajo político son imprescindibles para el buen desempeño de los cargos de esta naturaleza, se debe reconocer

que esa crítica ha contribuido a producir efectos negativos sobre el conjunto del sistema.

Y contribuye, también, a causarlos la circunstancia de que, a menudo, las manifestaciones públicas de los representantes políticos se limiten a la reiteración mecánica y plana de las consignas o mensajes predeterminados por las direcciones partidistas en lugar de entablar debates ágiles con sus adversarios en los que razonen y argumenten con naturalidad y sencillez sobre los asuntos que están afectando inmediatamente a los ciudadanos.

## GONZALO MAESTRO BUELGA

Desde la perspectiva apuntada mi respuesta es obvia, estamos ante una crisis de la representación política. Sintéticamente podríamos establecer un itinerario argumental en torno a los siguientes puntos:

— La representación política, en origen, no estaba vinculada con la democracia. Gobierno representativo y democracia, como participación del conjunto del pueblo en el proceso electivo, constituían una contradicción durante el liberalismo, que solo se resuelve en la construcción del Estado social. El paso, en la idea de representación política, de la representación estamental a la representación de intereses liberal significa la construcción de un mecanismo de acceso al sistema de la burguesía que, en su formulación teórica, se conecta con la construcción de la soberanía nacional, o de la soberanía parlamentaria, en la tradición inglesa, que se vinculan a marcos de legitimación teórica de la restricción del sufragio. Por ello, la representación política solo establecerá un vínculo con la democracia en el proceso de construcción del Estado social. Es en este momento cuando adquiere los rasgos que se le otorgan en el constitucionalismo del Estado democrático.

— La representación política, aún a pesar de la distancia conceptual con la representación privada y de su consideración como ficción jurídica, alcanza su mayor coherencia, desligada del principio democrático, en el Estado monoclasa. En este, la correspondencia entre interés de la clase representada (burguesía) y representantes expresa la máxima sintonía genérica, más allá de las divergencias de intereses en su interior. Los intereses genéricos de la burguesía, única representada, mediante los mecanismos de exclusión política liberal, se expresaban por los órganos representativos: parlamento. La configuración del mandato representativo, mandato libre, como fórmula liberal de organización de la representación, encuentra su lógica en el liberalismo excluyente que exigía formas de legitimación alejadas del principio democrático. Se trata de afirmar la autonomía del Parlamento como intérprete del interés general, esto es, de la clase representada (S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze U.P. 2004). La representación política encuentra su significado, estableciendo la relación directa entre intereses a representar y representantes mediante las técnicas de restricción del sufragio, en la unidad de imputación, mediante el mandato libre, referido a la

nación, donde se reconstruye el interés general. En palabras de Burke, el mandato libre es el que permite situar al parlamento como lugar donde se actúa el bien de la colectividad (E. Burke, *Carta a los electores de Bristol*), el parlamento como expresión del interés definido como interés de clase.

La representación política democrática muta sustancialmente cuando se configura como mecanismo de representación de intereses vinculado al conflicto social. Es en este nuevo contexto: el Estado social, en el que se redefine, o mejor, establece una relación más compleja, la representación política con el mandato representativo, permitiendo superar de lógica del absolutismo del mandato libre.

— La democracia se construye en el Estado social en torno al conflicto y a la integración de sus sujetos en el sistema. El pluralismo político es expresión de esta posición del conflicto social en la construcción de la democracia representativa. El consenso existente en torno al carácter compromisorio del Estado social, implica el reconocimiento de la integración en el sistema político de la distribución de la riqueza. Esta deviene el contenido fundamental de la política y supone una ampliación de la misma que trasciende al mercado. Los derechos sociales adquieren esta consideración de instrumentos de composición del conflicto integrado al igual que las medidas tendentes a la redistribución como garantía del estándar de bienestar general (M. S. Giannini, «Lo Stato sociale una nozione inútile» en *Scritti in onore di Mortati*, vol, 1977). Las garantías de los sujetos del conflicto son vistas, desde esta perspectiva, como garantías del pluralismo y tutelan la integración del trabajo (C. Mortati, Comentario al art. 1 de la Constitución italiana, en *Comentario Della Costituzione* (Branca) Zanichelli, Bologna 1975). al igual que los instrumentos de autotutela social del trabajo, configuran, en el espacio social la integración y sostienen el pluralismo.

— La representación política es funcional, en la democracia del Estado social, al conflicto social como espacio de la política. Representantes y representados actúan el conflicto político, parte del conflicto distributivo. En el Estado social, espacio social y espacio político están vinculados como parte del conflicto e interactúan en un reparto de funciones (P. Barcellona y A. Cantaro, *La sinistra e lo Stato sociale*, Riuniti, Roma, 1984). Presume esta integración del conflicto una conexión de intereses de la representación con los sujetos del mismo.

— La convención que todavía hoy se mantiene es heredera de la teoría democrática construida en el Estado social.

La destrucción de las bases sobre las que se construyó esta forma de Estado afecta radicalmente a la representación política y a su conexión con la democracia. Los efectos de la ruptura de la forma de Estado social: reducción del espacio de la política, especialmente la exclusión de la economía de lo decidible políticamente, la fuga de la decisión política de los circuitos de participación democrática. La centralidad del mercado incondicionado, insertada como principio de constitución material en lo que he llamado «la forma global de mercado» como forma que sustituye al Estado social, operan recuperando la contradicción entre representación y democracia, en la forma de contradicción entre mercado y democracia (Wendy

Brown, «Neoliberalisme et le fin de la democratie», Vacarme, 2004; L. Ferrajoli, «Crisi economica e crisi Della democrazia», Gli asini, septiembre 2012) Por ello, el conflicto se mercantiliza, se devuelve al mercado, despolitizándolo, excluyéndolo del sistema. Sobre esta base podemos afirmar la desconexión entre representación y democracia y entender la profundidad de la crisis de la misma, que adolece ahora, desconectada del conflicto, de una vacuidad, propia de una ficción sin funciones salvo la de legitimar el funcionamiento de un Estado, distinto del democrático-constitucional construido en la postguerra mundial.

— Este es el itinerario argumental de la crisis de la representación, ciertamente construido de forma esquemática, aunque somos conscientes de que dejamos fuera del mismo elementos que necesariamente complejizan el argumento. Alguna referencia debemos hacer a las reflexiones que desplazan la crisis de la representación a la dificultad que presenta en las sociedades complejas realizar una recomposición unitaria de los intereses en conflicto. Alguna doctrina ha planteado el problema en forma de paradoja: Crisis de la representación como crisis del representado, como la dificultad de representar una fragmentación no unificable (M. Luciani, «IL paradigma Della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato», *Percorsi e Vicende attuali della rappresentanza e Della responsabilità politica*, Giuffrè, Milan, 2001). Las reflexiones sobre la evolución de las sociedades del Estado del bienestar que llevan, en su fase madura a una complejidad que trasciende a las antiguas identidades de clase, están en la base de esta interpretación. El conflicto social pierde su centralidad y es sustituido por microconflictos. Un conflicto fragmentado, en una sociedad en las que las líneas de división son múltiples: género, identidad sexual etc. Ello dificulta a la representación realizar una conexión con los intereses. Sin embargo, cumple un papel de unificación de los mismos y su expresión en sede unitaria: el parlamento.

Este discurso se ve complementado con el del fin de las clases sociales o, sobre todo, con el fin de la clase obrera, como sujeto que había protagonizado el conflicto social hasta los años de oro del Estado social.

Sobre el fin de las clases sociales se ha escrito mucho pero puede decirse que la crisis ha recuperado el discurso del conflicto social y, por ello, del conflicto de clase (L. Gallino, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Bari, 2012; V. Navarro, «¿Existen clases sociales? Y ¿Hay conflicto entre ellas?», *Pensamiento crítico*, 17 sep, 2013). Dos cuestiones sugiere la interpretación reseñada, la primera es que sin negar el proceso de fragmentación del trabajo y sus efectos en el conflicto social en las sociedades desarrolladas de finales del siglo XX, la conclusión de que el trabajo ya no es representable y que los intereses a él vinculados, desaparecen en su fragmentación, es difícil de compartir. La fragmentación del trabajo forma parte de la estrategia de debilitación del sujeto antagónico que había determinado el conflicto durante gran parte del siglo XX, al igual que la renuncia a la reunificación de intereses por la, antes, expresión política organizada del mismo. Ello crea una apariencia de disolución del trabajo que no fue ni es real.



La segunda, es que la crisis ha producido, como uno de sus efectos, una homogenización del trabajo en torno a las condiciones impuestas en esta fase del capitalismo financiero al sujeto derrotado del conflicto. La remercantilización como definición del momento del conflicto social ha provocado una unificación de intereses que demanda una inclusión política del conflicto. En palabras de Rodotà, el trabajo ha recuperado su centralidad (S. Rodotà, intervención en la mesa redonda «Riunificare il mondo del lavoro, la sfida di oggi», en Roma el 3 de febrero de 2013). La novedad es que frente al viejo conflicto industrial, la nueva homogenización de intereses amplía las demandas de distribución y participación en un horizonte desconocido en la democracia representativa del Estado constitucional. La paradoja es que emergiendo esta nueva demanda de representación de intereses vinculados al trabajo, existe un vacío de representación. Reaparece el conflicto, existe demanda de representación y un sujeto social a representar, pero los instrumentos de representación que actuaron como gestores del sistema en las tres últimas décadas no están en situación de realizar esta función. Ello agudiza la crisis de la representación, en la medida en que la agudeza de la crisis social intensifica la demanda de representación insatisfecha.

## ANTONIO PORRAS NADALES

En realidad la crisis de la representación tiene una proyección multidimensional y recurrente en términos históricos. En el contexto de las democracias actuales, una *primera* manifestación de carácter estructural y de clara dimensión histórica sería la que se expresa en las elaboraciones teóricas de la escuela de Frankfurt tras el *mayo del 68*: se trataría de la insuficiencia del sufragio universal entendido como (único) soporte legitimador del sistema en el contexto de las democracias avanzadas, donde el incremento creciente del intervencionismo público no va acompañado de una paralela presencia creciente de la sociedad sobre el Estado, ya que el sufragio universal es inextensible. Sería la denominada «crisis de legitimación» por Habermas a comienzos de los setenta. Como es natural, ese fenómeno no era perceptible desde España en aquellos momentos; ni en general suele ser aceptado por la clase gobernante en la medida en que implica incrementar la presencia ciudadana, vía circuitos de participación: lo que inexorablemente viene a poner en crisis el monopolio decisonal adquirido por la clase política en el Estado de Partidos.

Un *segundo* circuito de crisis de la representación vendría dado por el hecho de que los mecanismos de rendición de cuentas han quedado parcialmente diluidos en el contexto complejo de las democracias contemporáneas. En primer lugar, debido a claves de tipo político-electoral, fundamentalmente al hecho de que las campañas electorales tienden a operar siempre en clave de futuro y no de balance del pasado. A lo que se unen, en segundo lugar, las dificultades que surgen del marco de complejidad creciente en el que operan las organizaciones públicas dentro de un modelo de gobernanza, dificultando las posibilidades de imputación en términos de respon-

sabilidad y, en consecuencia, la puesta en práctica de los mecanismos habituales de control. Sólo en contextos de grave crisis económica se opera una repercusión crítica y directa por parte de la opinión pública sobre la actuación llevada a cabo por los gobernantes. Del mismo modo que sólo en contextos de grandes escándalos de corrupción emergen con urgencia las insuficiencias de los mecanismos operativos de rendición de cuentas.

En una fase lógica posterior, la crisis de la representación se expresaría en *tercer* lugar en términos de frustración general ante la insuficiencia de la capacidad de respuesta del Estado social ante el conjunto de demandas y necesidades colectivas expresadas en términos de derechos de bienestar. Se trata de una crisis que nace de la limitada capacidad instrumental del Estado para responder adecuadamente a las expectativas sociales (expectativas que, a su vez, se han ido incrementando de forma progresiva, al mismo tiempo que se han convertido en «derechos»). Sería como una concreción de la vieja idea de las «promesas incumplidas» de la democracia, de Bobbio, en términos, pues, de resultados. En esta dimensión la crisis de la representación, entendida como un déficit de legitimación en cuanto a los resultados, se manifiesta de forma recurrente, aunque parece natural que se haga especialmente intensa en momentos de crisis socioeconómica.

Pero cuando todos estos procesos de deslegitimación difusa se embarran finalmente con el fango de la corrupción política, en tal caso la crisis de confianza acaba alcanzando una dimensión crítica y no cabe extrañarse excesivamente de que hagan su aparición movimientos o fuerzas antisistema, acompañados de un creciente escepticismo ciudadano que parece encender todas las señales de alerta del sistema.

## MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

Me parece evidente que lo estamos, aunque debo añadir de inmediato que, desde que tengo memoria, vengo oyendo hablar de la crisis de la representación política. Y es lógico que sea así, puesto que la representación tiene tantas connotaciones, positivas y negativas, y está tan vinculada a nuestra percepción de los rendimientos y las rémoras del tipo de democracia que practicamos, que hablar de esa idea motora, o idea señuelo, es tanto como debatir sobre las ventajas y las falsas promesas de una forma de repartir el poder que aspira a reducir la distancia entre los gobernantes y los gobernados o, por decirlo de otra manera, a hacer soportable el fenómeno odioso de la dominación política. Como ideal regulativo, la democracia tiene muchos componentes y muchas exigencias, pero uno que me parece sencillamente medular es que no se rompa de manera irremediable el vínculo de confianza entre quienes confieren la representación y quienes la ejercen. La representación *de los modernos* implica delegación de poder, pero no delegación incondicionada. Por eso tiene que haber formas de que se cierre un círculo entre las promesas con las que quienes concurren a las elecciones seducen a los electores y el seguimiento y el control sobre la manera de cumplirlas. La representación po-

lítica tiene más posibilidades de funcionar satisfactoriamente cuanto más nítidas y perceptibles sean las promesas de actuación y cuanto más se decanten alternativas distintas para hacer frente a los problemas y a las preocupaciones políticas de los ciudadanos. Cuando tales alternativas no existen, o resultan borrosas para muchos de los electores, cuando se generaliza la sensación de que las propuestas programáticas no pasan de ser un componente ritual de la operación electoral que nadie se toma muy en serio (*todos son iguales*) y cuando el desarrollo de la acción de gobierno se desvincula de un programa que hay que realizar para convertirse en la respuesta improvisada a las contingencias del día a día, entonces se dan las condiciones para la «tormenta perfecta»: la representación como ceremonia de la que se descrece en el punto de partida y la representación como una farsa, o una farsa-espectáculo, a la que asiste con un mucho de resignación y escepticismo.

3. *¿Qué nos quiere decir sobre la interpretación de nuestro Tribunal Constitucional respecto de los arts. 1.1 y 23.1 CE sobre que el principio de la representación política conlleva la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, de manera que lo contrario supondría una vulneración del Derecho reconocido a los ciudadanos en el art. 23.1?*

### JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU

El Tribunal Constitucional ha afrontado la cuestión de la representación política de forma reiterada debido en buena medida a que la CE ha previsto como derecho fundamental el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Así, como han estudiado últimamente Esther Martín y Enriqueta Expósito, a través sobre todo de sentencias que resuelven recursos de amparo contra lesiones concretas de este derecho, el Tribunal ha ido forjando una doctrina compacta sobre la representación que parte de dos premisas: el carácter eminentemente representativo de la democracia española —en detrimento de las formas de participación directa— y la vinculación operada entre el derecho de participación del art. 23.1 CE y el derecho de acceso a cargos públicos del art. 23.2 CE, lo que se traduce en una protección mayor a los cargos públicos representativos respecto del resto de cargos públicos, precisamente por causa de esta relación representativa con los representados.

La doctrina del Alto Tribunal opera al menos en dos sentidos: por un lado, acota el ámbito de cobertura del derecho de participación en los «asuntos públicos» a la participación a través de elecciones «políticas» (y no a otras elecciones en la universidad, la escuela o la empresa), y por otra, amplía el derecho de acceso a cargos públicos, más allá del momento inicial —el de las elecciones— e incluyendo el derecho a la *permanencia* en el cargo a lo largo de todo el mandato (lo que le permite afrontar desde el ámbito del derecho fundamental del art. 23 CE, en

lugar del específico art. 67.2 CE, la cuestión de la prohibición del mandato imperativo —desde la STC 5/1983) así como el derecho al *ejercicio pleno de las funciones* representativas por parte de los representantes (dando entrada en el ámbito del derecho fundamental a muchos aspectos de la vida parlamentaria previstos en los reglamentos parlamentarios como, entre otros, el derecho de los parlamentarios a solicitar información al Gobierno, o a presentar enmiendas, o a solicitar comparencias sin trabas impuestas por los órganos de gobierno de las cámaras).

De este modo, al incorporar tales facultades al contenido constitucional del derecho fundamental el Tribunal ha reforzado los derechos de los parlamentarios y representantes en general, dotándoles de la máxima garantía jurídica en el ordenamiento español, y dando al mismo tiempo cierto contenido real a la relación representativa. Merece destacarse asimismo como últimamente el Tribunal Constitucional ha dado un paso más en la línea de proteger la vinculación entre electores y elegidos en SSTC como la 103/2013 (los gobiernos locales deben estar formados por concejales electos) o la 125/2013 (no pueden ser alcaldes concejales que no pasaron por las urnas).

## JORGE DE ESTEBAN ALONSO

Una vez expuesto todo lo anterior hay que señalar que nuestra Constitución se elabora en un momento en que ni se ha desterrado el principio representativo liberal-burgués, ni tampoco se ha afianzado todavía el concepto de Estado de partidos en lo que se refiere a su proyección sobre la representación. Es evidente, por tanto, que se va a reflejar en ella una ambigüedad, que también será visible en la jurisprudencia constitucional respecto a los viejos y nuevos conceptos.

Desde el punto de vista del concepto clásico de la representación, se debe indicar que el artículo 1.2 de la Constitución reconoce la soberanía nacional, el 66.1 manifiesta la idea de la representación nacional y, sobre todo, el 67.2 prohíbe taxativamente que los miembros de las Cortes Generales estén ligados por «mandato imperativo». De ello se deduce, en una primera lectura, que los parlamentarios representan todos al tiempo y cada uno en particular a toda la Nación, que no hay intermediarios entre ellos y el Parlamento, y que, finalmente, los representantes no están sujetos a ningún mandato ni disciplina alguna. Hasta aquí nos movemos en la más pura esencia de la teoría clásica de la representación y, por consiguiente, cada escaño pertenece al elegido, al que nadie puede revocar.

Pero, por otro lado, existen también indicios de que la nueva concepción de la representación, basada en los partidos, es decir, la ideológica, se ha colado también de rondón en nuestra Constitución. En efecto, el artículo 6 indica que los partidos «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y la manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política». Se entiende, pues, que sin ellos no se puede participar en las decisiones del Estado, lo que aclara aún más el artículo 23, puesto que se señala que «los ciudadanos

tienen el derecho de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Queda claro que al margen de la forma directa de participación, solo se puede participar por medio de representantes, los cuales como indica el artículo 6, deben pertenecer a partidos políticos.

Por último, en lo referente al Congreso de los Diputados, el artículo 68.3 CE declara que «la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional», y, como es sabido, la fórmula electoral proporcional solo se puede aplicar si existen partidos políticos. Por consiguiente, en esta segunda perspectiva, nuestra Constitución adopta la forma moderna de la representación basada en la participación por medio de los partidos políticos. De este modo, están presentes las dos concepciones que hemos señalado y que podemos denominar como «mandato representativo» la primera, que coincide con la teoría clásica, y el «mandato ideológico», que es como denomino a la nueva teoría. Esta bipolaridad, no exenta de ambivalencia, de la Norma fundamental va a pasar también a la legislación que la desarrolla y, ciertamente, a la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En efecto, la concepción del «mandato ideológico», basado en que los parlamentarios han sido elegidos por pertenecer a un partido y que, por tanto, deben ser consecuentes con esta afiliación, es visible en numerosos preceptos, porque, a la larga, el funcionamiento de nuestras instituciones descansa más bien en esta segunda concepción, para bien o para mal, que en la primera.

Como era de esperar este problema tenía que llegar también al Tribunal Constitucional, el cual ha tenido que pronunciarse sobre él en su función de intérprete supremo de la Constitución. ¿Cuál de las dos concepciones que he descrito es la que ha adoptado en su jurisprudencia? Pues bien, paradójicamente ha optado, a mi juicio erróneamente por la primera. Pero, de forma contradictoria, también se ha servido, en algunas de sus sentencias, de elementos de la segunda.

La concepción del «mandato representativo» ha sido adoptada por el Tribunal en ocho sentencias especialmente, siete del año 1983 y una del año 1984. De ellas las que sientan doctrina son sobre todo las dos primeras, es decir, la STC 5/83 y la STC 10/83. En ambos casos se trata de la resolución de sendos recursos de amparo interpuestos por diversos concejales destituidos de su cargo al haber sido expulsados de su partido. La cobertura jurídica para estas cuestiones la proporcionaba el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978, en donde se señalaba que «tratándose de listas que representan a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejara de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo...». Ahora bien, uno de los recurrentes señala que tal artículo es inconstitucional porque vulnera lo que expone el artículo 23.2 CE, que indica que los ciudadanos «tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Su argumentación se basa en que tal precepto comprende también, una vez elegido, la permanencia en el cargo.

La respuesta del Tribunal Constitucional en esta primera sentencia 5/83, se basa en los siguientes argumentos. En primer lugar, expone que de acuerdo con el primer párrafo del artículo 23 CE, se entiende que «la permanencia de los representantes en los cargos depende de la voluntad de los electores, que la expresan a través de elecciones periódicas y no de la voluntad del partido político». En segundo lugar, sostiene que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, en cuanto otorga a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad el hecho que da lugar al cese en el cargo público, va contra la Constitución y, en concreto, contra lo que expresa el citado artículo 23.2 CE. Sin embargo, de forma ciertamente contradictoria con la doctrina que parece adoptar, se dice también que el artículo 11.7 citado «ha de ser interpretado en el sentido de que no comprende el supuesto de expulsión de un partido, que no puede provocar el cese en el cargo de concejal, al haber sido derogado por la Constitución en tal extremo, único al que nos hemos referido en la presente sentencia». De donde se deduce que la inconstitucionalidad afecta únicamente al supuesto de que un elegido pierda su cargo por haber sido expulsado por el partido en cuya lista fue votado. En verdad, se tendría que admitir que dicho precepto seguiría siendo válido para el caso de que un representante elegido en la lista de un partido se vaya voluntariamente a otro distinto. Sin embargo, esta matización no se tuvo en cuenta en la segunda sentencia, pues en ella, como veremos a continuación, se mantiene la inconstitucionalidad de todos los posibles supuestos.

En efecto, la sentencia 10/83, que, evidentemente, está mucho más elaborada desde el punto de vista doctrinal que la anterior, sigue profundizando en dicha concepción. La respuesta del Tribunal Constitucional, ante el recurso de unos concejales, descansa fundamentalmente en los siguientes seis puntos que acabarán dando la razón a los recurrentes. Primero, se mantiene que dada la conexión necesaria e inmediata que existe entre representación y elección popular no se puede considerar constitucionalmente legítima una organización de la representación en la que los representantes puedan ser privados de su función por decisión que no emane de los propios electores. Segundo, se afirma también que lo propio de la representación consiste en la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a estos en su conjunto, y no solo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos de aquel. Tercero, de acuerdo con una particular interpretación de varios artículos de la Constitución (6, 23, 69, 70 y 140), se señala que es inequívoco que la elección de los ciudadanos solo puede recaer sobre personas concretas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado. Cuarto, se insiste en que, de acuerdo con una doctrina prácticamente unánime, las listas de candidatos son simples propuestas, ya que la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge únicamente con la elección y es siempre la representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta. Esto es, se piensa que es un error la tesis de que es el partido, y no los candidatos por él propuestos, quien recibe el mandato de los electores. Quinto, en consecuencia, una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral y, por tanto, son titulares de una función pública a

la que no pueden poner término entidades que no son órganos del Estado. Y, sexto, la conclusión es que el precepto del artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales viola el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, según lo expuesto en el artículo 23 de la Constitución.

La exposición de los anteriores argumentos procedentes de las dos sentencias mencionadas, serán repetidos en otras posteriores que nos vienen a confirmar que en todas ellas se ha adoptado la doctrina clásica del «mandato representativo», según la cual los partidos son concebidos únicamente como agentes electorales, pero no como instrumentos de participación ciudadana (Art. 6 CE). De aquí parte la idea, evidentemente, de que la elección recae sobre personas determinadas y no sobre partidos, de que una vez elegidos los representantes lo son de toda la nación, de que no cabe mandato imperativo alguno y de que, en consecuencia, los escaños son de los elegidos y no del partido. Como se ve, el Tribunal se mantiene en la más pura ortodoxia de la teoría de la representación, considerando que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, al ser anterior a la Constitución, se deduce que ha sido derogado por ésta puesto que se opone a su juicio al artículo 23 de la misma, y en sentido implícito, al 67.2<sup>1</sup>.

Sin embargo, ante tal interpretación cabe mantener que si examinamos con detenimiento las sentencias mencionadas, podemos afirmar también que el Tribunal acepta, de forma contradictoria, los supuestos en que se basa la doctrina que he denominado como «mandato ideológico». En efecto, en primer lugar, siguiendo la previsión del artículo 68.3 de la Constitución y de acuerdo con el concepto tradicional de la representación proporcional, se afirma que «su idea fundamental es la de asegurar a cada partido una representación lo más ajustada a su importancia real». Luego se deduce que cualquier cambio en esa proporcionalidad inicial, por trasvase de representantes elegidos de un partido a otro, estaría falseando la voluntad de los electores. Esta apreciación se confirma aún más clara-

1 Como es bien conocido, el ponente de la sentencia 10/83 fue Francisco Rubio Llorente, lo cual significa que su opinión como constitucionalista fue la que se acabó imponiendo en esa sentencia y en la jurisprudencia posterior, aunque no siempre de forma dogmática. Sea lo que fuere, el hecho es que con el tiempo y ante ejemplos sangrantes que ofrecía la realidad política en España, el profesor Rubio Llorente parece haber cambiado de opinión, acercándose así a la doctrina del «mandato ideológico» que yo he defendido siempre, según manifiesta en un artículo publicado en EL PAÍS, el 21 de junio de 2003. Incluyo, a continuación, sus párrafos más relevantes: «En la concepción clásica de la representación no cabe mediación alguna entre el representante y los representados, ni éstos se identifican con el conjunto de quienes lo han elegido. Cada diputado o cada concejal representa a toda la nación, a todo el pueblo o a todo el municipio, no solo a quienes votaron a su favor y por eso no está vinculado por los deseos o instrucciones de éstos y menos aún por las de los órganos rectores del partido que patrocinó su candidatura. Aunque a lo largo de los años el Tribunal Constitucional ha ido matizando esta doctrina, que desde el comienzo hizo suya, para atribuir relevancia jurídica y no solo política a la adscripción de los representantes a partidos políticos diversos, y los reglamentos de los órganos representativos, legislativos o municipales, han reforzado el control de los partidos sobre los representantes individuales, el núcleo de la concepción clásica ha permanecido intocado... Este esfuerzo por lograr que la estructura real de la representación se acomode a su idea, liberándola del abrazo asfixiante de los partidos, *al que yo mismo me he sentido obligado como profesor y como juez, me parece ya hoy sin embargo ilusorio y vano. Es inútil seguir luchando por ajustar la realidad a una idea que no tiene soporte alguno en la conciencia social; que no es creencia, sino puro diseño teórico...*».

mente en la sentencia 10/83, cuando se sostiene en ella que los «representantes de la minoría tienen derecho a que la opinión de ésta sea oída sobre todos los asuntos que el órgano de que forman parte ha de conocer y resolver». Por consiguiente, si se distingue entre los deseos y opiniones de mayoría y minorías, quiere decirse que se está abandonando el dogma de que cada representante no representa a sus electores, sino únicamente a la nación. En otras palabras: quiebra de esta manera el fundamento principal del «mandato representativo» para apoyar la teoría del «mandato ideológico», que se basa en que la representación descansa en los partidos. Y, finalmente, la última sentencia mencionada aclara definitivamente esta idea, al señalar que en un sistema de listas, como es el adoptado en España, «no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados», sino siempre en relación a las listas de los partidos. Se está manteniendo así, de forma implícita que los escaños no son propiedad, por decirlo así, de los representantes, sino de los partidos. La consecuencia de tales argumentos es que, en el caso de que un elegido en la lista de un partido deje de pertenecer a éste, deberá también abandonar ese puesto para que le sustituya el siguiente de la lista o el suplente. En otras palabras: si nos atenemos a la tesis de fondo de las sentencias citadas, se debería prohibir que un representante deje su partido originario para pasar a otro, puesto que tal cambio acabaría falseando la representación.

## ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA

Esta interpretación del supremo intérprete de la Constitución Española es bastante conservadora y se debe, en gran medida, a los aportes de la doctrina constitucionalista que ha defendido y sostenido los fundamentos liberales que subyacen en el actual Estado social y democrático de Derecho (forma de Estado) que consagra la CE en su artículo 1, párrafo 1º. Este mismo precepto reconoce en cuanto valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la igualdad y el pluralismo político. De este modo se constitucionaliza la condición democrática del Estado español no sólo en el preámbulo de la norma suprema sino también en el propio articulado. Es decir, que aunque de forma expresa no se alude al principio democrático, éste se halla implícito en el contenido del art. 1.1 de la CE. De este modo el compromiso estatal para organizar la vida de los españoles de forma democrática se traduce en el reconocimiento del principio democrático como legitimador no sólo de los poderes del Estado sino también del conjunto de normas jurídicas aprobadas en su seno. La última justificación del principio democrático subyace en el fundamento de que el poder pertenece al pueblo soberano: esta es la clave de bóveda de la esencia de la democracia. Pero, el principio democrático es pluridimensional y se manifiesta de forma continuada cuando legitima las actuaciones el poder público, y también a la hora de estructurar el funcionamiento del Estado, para lo cual previamente es imprescindible organizar la forma en que se va a participar en dicho poder. Así las cosas, si el consentimiento de los gobernados —titulares de la



soberanía— legítima en el momento fundacional del modelo de Estado, tanto el ejercicio de sus poderes como el derecho que éste produce, el principio democrático se confunde en última instancia con el tema de la soberanía (art. 1.2 de la CE) cuyo titular es el pueblo español, de ahí que las normas jurídicas y el ejercicio de cualquier autoridad sólo pueden ser consideradas legítimas si están conectadas de forma directa o indirecta con la voluntad soberana de la ciudadanía. La conexión más frecuente es la indirecta que permite que la producción normativa y la toma de decisiones sean llevadas a cabo por los representantes populares constituidos de acuerdo a lo establecido por la Constitución a dichos efectos.

Para que la ciudadanía pueda participar en los asuntos públicos la CE, en base al principio democrático —cual nexos indiscutible— prevé en el art. 23.1 la posibilidad de intervención de los titulares de la soberanía bien de forma directa o indirecta. Pero, la expresión, en este caso, del principio democrático se realiza como «principio participativo» que requiere la previa ordenación de la sociedad de acuerdo a unas estructuras que le permitan organizarse de tal modo que la participación pueda ser una realidad efectiva. Ahora bien, caben dos formas de llevar a cabo la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos: si se hace en función del principio identitario las decisiones las adopta la ciudadanía de forma directa, sin intermediarios. Pero si se otorga a otros, en calidad de representantes, la capacidad decisoria, nos encontramos ante el principio representativo. Ambos principios conforman el contenido esencial del art. 23.1 de la CE. Este precepto no hace diferencias entre ambos tipos de representación aunque sí prescribe que los representantes han de ser elegidos libremente por sufragio universal en elecciones periódicas. La herencia liberal del Estado Constitucional inclinó la balanza hacia las instituciones de democracia representativa haciendo que las que se corresponden con la democracia directa sean muy escasas en el sistema constitucional español: referéndum e iniciativa legislativa popular.

El contenido esencial del principio democrático obliga a entender que la voluntad de los representados es la que expresan los representantes porque de lo contrario quedaría vacío de contenido el derecho de participación política. En nuestro sistema democrático ocupa un lugar destacado la teoría del mandato con claros fundamentos en la doctrina del liberalismo que hace desaparecer el mandato imperativo y rompe el hiato entre representantes y electores soberanos. Son, pues, los caracteres propios del mandato liberal representativo los que permiten defender que la ficción de dicho mandato hace coincidir la voluntad de los representados con la de los representantes que toman decisiones y las hacen valer como actos de la propia ciudadanía. Así vemos que se proclama el carácter general del mandato que le permite al elegido representar a toda la nación y no sólo a sus electores; ese mandato se ha de ejercer de forma libre, no sujeto a instrucciones y además su carácter no es revocable pues los electores no tienen capacidad para rescindir el mandato de los representantes hasta que concluya el periodo para el que fueron elegidos.

Así pues, en la Constitución Española vigente se aprecian con claridad meridiana los caracteres liberales del principio representativo y del correspondiente

mandato, pero ello debe ser reinterpretado a la luz del contenido constitucional del principio democrático tanto en lo que afecta a la adquisición del mandato como a su titularidad, lo que obliga a prestar atención a los verdaderos actores de la escena política que actualmente son los partidos políticos regulados en la CE en el art. 6. Estos contribuyen a hacer realidad el principio democrático en cuanto estructuras políticamente organizadas que le permiten a la sociedad articularse de cara a la participación plural. El pluralismo organizado en la dimensión orgánica del principio democrático debe apreciarse en la organización y funcionamiento interno de las instituciones que permiten vivir en democracia. En el ámbito de las mismas el principio democrático tiene una doble dimensión porque permite tomar las decisiones de forma mayoritaria en cuanto norma básica y fundamental de la democracia y como principio de respeto a las minorías para hacer realidad el pluralismo político en cuanto valor superior del propio Estado. Por ello el funcionamiento y la estructura de las instituciones que actúan en la vida pública por mandato constitucional deberán ser democráticos.

## PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

En esa interpretación pueden verse ecos, si bien desde una perspectiva diferente a la original, de la prohibición del mandato imperativo que formalmente expresa el artículo 67.2 de la Constitución y, también, del principio según la cual los parlamentarios representan, no a los electores que les dieron con su voto el escaño, sino a todo el pueblo español (artículo 66.1 de la Constitución).

Los partidos políticos han de ser el cauce principal de expresión del pluralismo de la sociedad y en esa condición protagonizan los procesos electorales y, en general, la vida política. Ahora bien, los partidos han de tener una estructura y un funcionamiento internos democráticos. La Ley Orgánica que los regula les impone unas exigencias organizativas y funcionales que quieren introducir dosis importantes de democracia interna. No obstante, de la norma a la realidad parece haber una notable diferencia, hasta tal punto que es habitual explicar que los procesos de decisión interna suelen discurrir más desde arriba hacia abajo que al revés.

En esas condiciones, aunque hay ejemplos importantes en los que se han abierto formas de participación de los afiliados e, incluso, de los simpatizantes en la designación de los candidatos a las elecciones o en la elección de quien dirige el partido, en general creo que sigue siendo cierto que los órganos de dirección conservan la última palabra si no formalmente, sí materialmente. Luego, son ellos también los que marcan las pautas sobre las que ha de discurrir la actuación de quienes sean elegidos en sus listas.

Ante tal estado de cosas, la interpretación del Tribunal Constitucional tiene un doble significado. Por un lado, preserva la decisión de los electores que, al fin y al cabo, han elegido una lista con unos candidatos determinados, colocados ciertamente en un orden dado e invariable por ellos aceptado, pero, al fin y al cabo, ele-

gidos por los ciudadanos. El régimen electoral ha limitado, es verdad, sus opciones, reducidas —salvo en el caso del Senado— a escoger una determinada candidatura pero, al menos, esta construcción jurisprudencial les garantiza el respeto a ese margen de decisión en el que se han movido. Dicho de otro modo, hace valer la decisión de los electores frente a la de las cúpulas partidistas aunque hayan sido estas las que hayan llevado en la práctica a los candidatos al escaño.

De ese modo, y aquí está el otro aspecto, introduce un pequeño límite al poder del partido. Lleva, pues, hasta él la lógica constitucional y opera como una suerte de escudo para el parlamentario discrepante aunque de vigencia temporalmente circunscrita a la legislatura de que se trate porque, normalmente, a la hora de elaborar las candidaturas para la siguiente, normalmente, si el parlamentario díscolo no ha regresado a la disciplina de partido, no irá ya en ellas.

## GONZALO MAESTRO BUELGA

La construcción del Tribunal Constitucional es tributaria de la teorización liberal de la representación. Esta, mediante la atribución de la representación a un sujeto unitario: nación, permitía la desconexión de los representantes con los electores, además de posibilitar las restricciones del sufragio y, paradójicamente, pretendía contagiar la decisión a la voluntad de los representados. Se vinculaba, así, actividad de los representantes con participación política de los representados. Ciertamente, no es esta la función que esta interpretación cumple ahora, pero, no lo es menos que sobre ésta se fundamenta el mandato representativo. Igualmente, la construcción del TC opera un reduccionismo de la participación política al momento electoral y permite la desconexión de la representación con el conflicto, desnaturaliza la propia idea de pluralismo como la hemos formulado.

En definitiva, la construcción, que no se desmarca sustancialmente de la liberal, en estos momentos resalta la naturaleza ficticia de la representación, acentuando la ficción, el proceso representativo se divorcia de la realidad. La doctrina ha criticado el recurso a la presunción que incorpora esta concepción de la representación (J. A. Portero Molina, «Sobre la presunción de la representación política», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2009, nº 21), que ya no puede sostener una imputación abstracta y ficticia a espaldas del pluralismo real. Aunque, formalmente esta presunción resulta funcional a ese reduccionismo de la participación que si opera nuestro ordenamiento. La participación política, desde el punto de vista jurídico, en esencia, se agota en la participación a través de representantes. Si el mandato representativo justifica la desvinculación entre representantes y representados, la presunción restablece una relación ficticia, irreal. Ésta sostiene formalmente, mediante un sujeto abstracto y unitario de imputación de la decisión, una vinculación que se pretende amparado en el principio democrático.

Ya ha sido advertida la necesidad de trascender esta construcción, de restaurar la realidad, es decir, la inexistencia de una voluntad única, contraria a la lógica

pluralista inescindible de la democracia (M. A. Presno Linera, *La sustitución temporal de los representantes políticos, Foro democracia y representación*, CEPC, Madrid, 2009). Sin embargo, en torno a la conexión entre unidad de la representación y unidad del Estado se fundamenta una desconexión entre pluralismo, representación y conflicto.

La crisis de la representación política y su esterilidad para legitimar la erosionada democracia representativa actual sigue precisando de instrumentos teóricos de legitimación, aunque estos se vinculen a la tradición liberal ajena al constitucionalismo democrático-social.

Por otra parte, el reduccionismo de la participación política que se sustenta teóricamente con esta concepción no se compara con una construcción de la política en el Estado social como la aquí sostenida. Ampliación de la esfera política y vinculación de la democracia y sus instrumentos al conflicto están en contradicción con la propia formulación del TC. Si la tensión entre la construcción liberal de la representación política y las exigencias del Estado democrático resultan evidentes, debilitando la formulación del TC, en estos momentos se revela, sin más, como carente de sentido. En los momentos de ruptura del Estado social, marco de construcción de la democracia representativa de la postguerra mundial, la interpretación del TC se revela como una ficción desnuda, incapaz de sostener las consecuencias de la misma.

## ANTONIO PORRAS NADALES

Que el TC decidiera en su momento utilizar la vía del artículo 23 para construir sobre ella la teoría de la representación en nuestro ordenamiento constitucional seguramente es una cuestión que, a estas alturas, resulta perfectamente secundaria. Por supuesto, la decisión tuvo la ventaja de que, al situar a la representación en el ámbito de la esfera dogmática del Título I, permitía desplegar sus potencialidades desde la perspectiva de la atribución de derechos (tanto de los electores como de los elegidos), lo que seguramente nos sitúa ante un ámbito más o menos «cómodo» desde el punto de vista metodológico. Pero la propia existencia de la noción de representación implica lógicamente una relación de congruencia entre la voluntad de la sociedad y la voluntad del Estado, que nace de la existencia de un nexo comunicativo entre ambas; en el sentido de una visión general del sistema social basado en la comunicación, al estilo de Luhmann.

Por mucho que este nexo representativo se vea afectado por las transformaciones que imponen la dinámica partidocrática, la emergente complejidad de las sociedades o el desarrollo tecnológico de los sistemas de comunicación, o incluso la propia evolución cultural de la ciudadanía, no existe hasta ahora la posibilidad de defender una construcción alternativa consistente.

Como es lógico, la estructura dual del artículo 23 CE (que habitualmente descomponemos en latín, *ius ad officium* y *ius in officium*), suscita potenciales tensiones

problemáticas (sobre todo en la compleja esfera la noción y del propio ejercicio del cargo público) que no siempre son susceptibles de encajarse de una forma perfectamente armónica en una «teoría de la representación» (que no se preocuparía tanto del estatus del cargo público cuanto de la relación intercomunicativa entre sociedad y Estado). Suelen ser un tipo de tensiones que hasta ahora se sitúan predominantemente en el demonizado ámbito del transfuguismo político.

Sin embargo, conviene recordar que una «teoría» general de la representación no tiene que concluir necesariamente en una construcción exhaustiva, sistemática y coherente capaz de responder a todas y cada una de las innumerables incidencias o vicisitudes que generan cotidianamente los procesos representativos ni, sobre todo, el propio ejercicio de los cargos públicos.

El problema de la finalización «anómala» del mandato ha sido seguramente uno de los caballos de batalla más debatidos en nuestro caso, debido a las interferencias partitocráticas y a las conocidas tensiones que genera el fenómeno del transfuguismo; aunque también hay aspectos problemáticos de la dimensión representativa en la esfera local, donde el problema colisiona con la configuración de la propia forma de gobierno local. Ciertamente las respuestas que en cada caso se pueden dar desde la instancia jurisprudencial a todos y cada uno de estos complejos problemas-caso no siempre resultan ser piezas susceptibles de ubicarse de una forma precisa y armónica en un «sistema» teórico y perfectamente congruente de la representación.

Pero seguramente cabe afirmar que la solidez o la consistencia de un edificio teórico general, como en este caso sería la teoría de la representación política, no tiene por qué depender de la ocasional gotera que se produzca en alguna de sus cañerías. En otras palabras, que la dimensión estrictamente «científica» de una teoría, en cuanto marco explicativo *general* de la realidad, no tiene por qué coincidir necesariamente con una paralela dimensión «técnica», en términos de respuestas previsibles y exactas a los complejos entresijos de la casuística: para eso existe un razonable marco de autonomía por parte de los órganos jurisdiccionales en sus funciones de control.

## MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

Es la traslación al ámbito de lo dogmático-jurídico de las condiciones necesarias y (me temo que) suficientes para que la representación continúe instalada, sin solución de continuidad, como la idea eje en torno a la cual ha funcionado, desde sus albores, el Estado Constitucional. Así que en su propia configuración como un ingrediente que hay que blindar y *dogmatizar* para que el edificio no se tambalee, va implícito su alejamiento de cualquier atisbo de acercarse a la realidad de las cosas con mirada crítica y denunciar la evidencia del «rey desnudo». Porque más que de una voluntad del representante necesitada de esa presunción para hacer creíble el otro dogma constitucional que lo complementa, el de la representación del pueblo por las Cortes, quizá cabría hablar de ejercicio de la función representativa, desde

los compromisos asumidos con un determinado partido y desde la posición que este ocupa en la línea que separa a quienes apoyan al Gobierno y a quienes se oponen a él. Yo no sabría precisar ahora qué consecuencias tendría erradicar esa ficción de la representación unitaria y *global* del pueblo y privar al representante de esa *prima de estatuto* que le confiere la imputación de la que hablamos, pero es evidente que una categoría *dogmática* que cuesta explicar (y hacer entender) a quienes no están avisados de las razones históricas que la avalan, y que contradice absolutamente la realidad de las cosas, tal y como es percibida por la generalidad de los ciudadanos, es una rémora.

4. *Aunque esta revista se propone dedicar la encuesta de su número siguiente a la problemática que afecta actualmente a los partidos políticos de nuestra latitud, ¿puede adelantarnos cómo ve las virtudes y defectos de nuestro sistema de partidos en cuanto el art. 6 CE proclama que «los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política»?*

JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU

A estas alturas del Estado constitucional no cabe soslayar el papel imprescindible de los partidos políticos en nuestras democracias representativas, en nada parangonable a otros estadios previos del mismo. La Constitución, en el art. 6, conecta los partidos a dos de las características fundamentales de las democracias contemporáneas: su carácter pluralista («expresan el pluralismo político») y su naturaleza representativa («concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular»). Pero al mismo tiempo hay que subrayar la tercera función mencionada en el art. 6 CE: son «instrumentos fundamentales para la participación política».

Ahí creemos que está el núcleo de lo debe ser el papel de los partidos en nuestras democracias: son instrumentos, fundamentales sí, pero instrumentos (por ello el TC se ha guardado de atribuirles la titularidad del derecho de participación o del de acceso a cargos, que son derechos de los ciudadanos). Asimismo, queda delimitado su ámbito de actuación: la participación es en la *política*. Así pues su campo propio no es el social, o el económico, financiero, judicial, informativo, etc. La colonización de dichas esferas por los partidos va más allá de lo indicado constitucionalmente y abre la puerta a riesgos que en su momento ya advirtiera el TC como posible (sentencia 108/1986 en relación con la elección enteramente parlamentaria del Consejo General del Poder Judicial) y que se han constatado como una triste realidad en la vida pública española. Acotar la actuación de los partidos al plano político es hoy un reto tan imprescindible como difícil de lograr, puesto que les corresponde a ellos mismos autolimitarse aprobando las reformas normativas pertinentes. De este modo se preservaría mejor la necesaria separación de ámbitos entre la política, la sociedad, la cultura o la economía, propia de las democracias constitucionales.

## JORGE DE ESTEBAN ALONSO

Si tuviésemos que concretar las dos funciones más importantes que deben cumplir los partidos políticos, serían, por una parte, la de garantizar la representación de los ciudadanos y, por otra, la de seleccionar al personal adecuado para el ejercicio de los cargos públicos.

Los partidos políticos, por la fuerza de las cosas, surgieron como la única forma de que aquellos que se presentan a las elecciones puedan ser votados por los ciudadanos, permitiendo así que sea posible elegir una entre las diversas opciones que se presentan. A partir de este momento, los partidos fueron decisivos para que los electores, según fuese la ideología de cada uno, pudiese identificarse con alguno de ellos. Esta identificación se opera, según cada caso, a través de una ideología de carácter permanente, a través de la identificación con el líder que encarna al partido y, por último, también gracias al programa que cada partido presenta en las respectivas elecciones. De este modo, el funcionamiento del Parlamento es posible porque los representantes actúan integrados en grupos parlamentarios, ignorándose la prohibición del mandato imperativo que señala, por ejemplo, el artículo 67.2 de nuestra Constitución. Esto es así, porque si cada elegido actuara según su voluntad en cada momento o votación, sería imposible que se aprobasen leyes o se tomaran decisiones. Por de pronto, es claro que no tuvo más remedio que imponerse la disciplina de voto, aunque sea desconsolador comprobar que los diputados votan al compás de que los dedos levantados del portavoz del grupo parlamentario, sea uno que significa sí, dos que significa no y tres que significa abstención. De ahí que sea irónico reconocer que la única ocasión en que se rompe la disciplina de grupo, es cuando los diputados se equivocan. Pero no existe otro modo de trabajo parlamentario más eficaz que no sea el de estar integrados disciplinariamente en un grupo.

Se dice con frecuencia que los parlamentarios son independientes porque representan, en conjunto y por separado, a la soberanía nacional y que lógicamente la nación no puede obedecer órdenes. Razonamiento que, en el caso español, es consecuencia de la posición que adoptó el Tribunal Constitucional, afirmando que el escaño pertenece al representante y no al partido por el que fue elegido. Sin embargo, en la práctica sigue existiendo el mandato imperativo si consideramos que son los aparatos de los partidos los que obligan a la obediencia. De ahí que se pueda mantener que en España, la verdadera lucha electoral no se realiza ante las urnas, sino en las sedes de los partidos en donde se producen conspiraciones de todo tipo para situarse en las listas en puestos que puedan salir.

Ahora bien, como consecuencia de todo lo dicho, hay que concluir afirmando que, sea lo que sea, se ha roto el proceso de identificación entre los representantes y los representados, puesto que los electores mantienen que los representantes no los representan. De este modo, presenciamos en la actualidad diversos fenómenos en España que nos indican que están surgiendo nuevos partidos que tratan de recuperar una ideología y un comportamiento que permita recrear de nuevo el vínculo de identificación. Igualmente se puede ver que los ciudadanos protestan más

y salen a la calle, porque existe un despego hacia el sistema político que no deja de ir aumentando. Los ciudadanos, sobre todo los jóvenes, exigen que los políticos deberían rendir cuentas de sus actos, al mismo tiempo que desean participar más en las decisiones que afectan a todos. Ciertamente, si estas novedades no se ponen en práctica, se estaría contribuyendo a crear una nueva era de desobediencia civil. Por eso, la única solución posible es la de transformar radicalmente los partidos políticos actuales, a efectos de que se vuelva a producir la identificación entre electores y elegidos. Pero para ello es necesario que los militantes de un partido puedan elegir mediante primarias a los directivos y representantes del mismo; que los partidos funcionen con transparencia, con el fin de que todos los miembros del mismo puedan saber lo que ocurre en los debates internos; que en añadidura se imponga la limitación de mandatos en todos los cargos. Al mismo tiempo, que es indispensable también que exista un contacto entre los representantes y los representados, lo cual evidentemente es más difícil en los sistemas electorales de carácter proporcional, como es el nuestro, que en los sistemas mayoritarios uninominales, es decir, en aquellos en que se elige a un solo diputado en cada circunscripción, como ocurre, por ejemplo, en Gran Bretaña, circunstancia que facilita enormemente ese contacto. Pero no cabe ocultar que en España no resultará fácil sustituir el sistema electoral proporcional por otro mayoritario, ya que exigiría una reforma de la Constitución y, una nueva ley electoral, medidas ambas enormemente complicadas. Ahora bien, aceptando tal dificultad se pueden establecer al menos medidas que faciliten el contacto entre los representantes y los elegidos para evitar que no ocurra lo que sucede ahora en que casi nadie conoce a sus diputados elegidos en su circunscripción y, por consiguiente, casi nadie o nadie habla con ellos. Ciertamente, cualquier elector de un partido, sobre todo en las grandes capitales, no ha logrado contactar en su vida con sus representantes para exponerles sus ideas. No es extraño, por consiguiente, que el vínculo de identificación exista difícilmente en España y, como ya he dicho, sin identificación no hay representación.

Por consiguiente, si se quiere que en España haya una democracia auténtica, al margen de la necesaria reforma de la Constitución, es indispensable también que se creen nuevos partidos democráticos, o que los que ya existen se adapten a las nuevas exigencias que reivindican los ciudadanos, pero para ello es indispensable, como primer paso, que se apruebe una nueva Ley de Partidos Políticos. Por lo demás, es claro que no se conseguirá ese objetivo sin la presión de la sociedad civil, porque, como decía Burke, para que el mal triunfe basta con que los buenos se estén quietos y no hagan nada.

## ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA

De las respuestas previamente dadas se deduce que el Estado es la expresión política de la sociedad y en consecuencia es un poder representativo de todos los ciudadanos. Ante la elevada cifra de los titulares de la soberanía es evidente la im-



posibilidad del ejercicio directo del poder y la necesidad de la generalización de la representación política para dicho ejercicio. El problema a resolver a continuación es acertar con la forma de instrumentar en la práctica la gestión del Estado en una sociedad plural. Para esto es imprescindible que se establezcan instituciones de intermediación entre la sociedad y el Estado que permitan la elaboración racional de la opinión pública. El mismo principio representativo exige que existan dichas instituciones que hagan posible la estructuración política de la sociedad y que racionalicen el proceso electoral para facilitar su dirección política a través de la acción estatal.

Esas instituciones que actúan como intermediarias entre la sociedad y el Estado son los partidos políticos; sin ellos es imposible el funcionamiento de la democracia representativa. De ahí que el Estado democrático en la actualidad sea necesariamente un Estado de partidos. La CE de 1978 dedica un solo precepto (art. 6) a su regulación y lo sitúa en un lugar destacado —el Título Preliminar— que permite entender que aunque se trate de una regulación sucinta su importancia es destacable en el funcionamiento y organización del Estado. Por ello en un solo precepto se compendia el régimen jurídico de los partidos políticos en el caso español. Y de este modo la norma suprema prescribe cuáles son sus cometidos en el párrafo primero de dicho precepto y, en el párrafo segundo, consagra la libertad en su creación y funcionamiento y la exigencia de un funcionamiento interno democrático.

Las funciones que la Constitución encomienda a los partidos políticos son: expresar el pluralismo político, formar y manifestar la voluntad popular y ser el instrumento principal para encauzar la participación política. Estas funciones se llevan a cabo por medio de dos procedimientos, el procedimiento electoral y el procedimiento parlamentario; solamente realizando sus cometidos a través de dichos procedimientos públicos será reconocible la formación y manifestación de la voluntad popular conforme a lo establecido en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico que se ocupa de desarrollar estos temas.

En el ámbito del procedimiento electoral el sistema democrático español les encomienda la función relevante de promover candidaturas electorales y activar la campaña electoral. Ambas intervenciones desempeñan una labor instrumental para el desarrollo del derecho de participación política regulado en el art. 23 de la CE cuya titularidad no corresponde a los partidos sino a los ciudadanos. También la configuración legal del sistema electoral español ha influido definitivamente en la conformación del sistema de partidos en la actualidad. Por lo que respecta al procedimiento parlamentario los partidos políticos son imprescindibles para la organización de la representación. Fuera de ellos no cabe ningún sistema democrático parlamentario. Pero a tenor de las prescripciones constitucionales su presencia en las instituciones no debe implicar la devaluación del principio representativo. Son los auténticos sujetos de la vida pública porque formalizan propuestas e iniciativas políticas y porque dentro y fuera de las instituciones dan forma al debate sobre dichas iniciativas. En base a ello se forma la voluntad de las mayorías y minorías en el marco de los órganos representativos. El derecho del Estado cuando regula el signi-

ficado y las funciones de los partidos políticos permite comprender que éstos en el marco del sistema parlamentario y del principio representativo deben actuar de tal modo que se permita la apertura y el cambio en el debate público para el desarrollo político de una sociedad plural. Por ello la actuación de los partidos en las instituciones debe tener límites establecidos en la normativa vigente. Los límites y controles deben estar claramente fijados para que los partidos políticos no se conviertan en dueños y señores de la representación política en el ámbito de las instituciones, eliminando toda capacidad de decisión de los cargos electos. Si esto no se respeta en el partido coincidirían a un tiempo el representante y el representado y se vaciaría de contenido el principio constitucional de la representación política.

En el supuesto español, desde que la CE de 1978 nos condujo a un Estado democrático, el papel de los partidos políticos, cumpliendo las funciones que le atribuye la norma suprema y con «las correcciones» puntuales de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha permitido que el principio representativo haya podido ser una realidad al servir de cauce canalizador de las demandas sociales en la función pública. Ahora bien, desde hace unos años estamos asistiendo a una época de desacreditación del funcionamiento de las instituciones donde imperan los partidos políticos. Pero, la indignación de la ciudadanía no es contra la política: nadie niega la función estatal que los partidos deben desempeñar en democracia. La desafección se manifiesta hacia los protagonistas de la cosa pública, sus organizaciones y sus prácticas diarias. Ello hace que el interés por la política aumente pero canalizando la participación por otras vías entre las que destacan las movilizaciones sociales. Los grandes responsables de este deterioro son los propios partidos políticos que se niegan a reconocer su responsabilidad y con ello remediar la degradación a la que han llegado. Los desencuentros entre representantes y representados son más que evidentes en los últimos tiempos y la gran perdedora en el conflicto es nuestra democracia. Las funciones constitucionales a cumplir quedan muy bien definidas en la propia Constitución Española (art. 6) pero en el tiempo que ahora vivimos los ciudadanos, titulares de la soberanía, demuestran estar convencidos de que los partidos políticos no las cumplen y no toman las correspondientes decisiones en función de sus intereses. Son muchas las causas que provocan esa desafección pero es preciso hacer un buen diagnóstico para que los problemas sean identificados y se busquen soluciones acertadas. Sólo así los partidos políticos recobrarán la confianza de los electores en esta época de crisis globalizada en el ámbito financiero, político y social.

Para dar respuestas a los problemas sociales del presente y con ello cumplir en la actualidad con los cometidos constitucionales que tienen encomendados, los partidos políticos deben actuar sobre varios frentes que necesitan respuestas adecuadas. Por un lado la clase política no ha sabido gestionar la crisis generalizada de acuerdo a las demandas sociales. La respuesta tecnocrática, poniendo la política al servicio de la economía, y el reparto desigual de los sacrificios, que en gran medida recaen sobre las clases medias, obligan a pensar que quienes militan en los partidos políticos (sobre todo los mayoritarios) viven en un mundo diferente, hecho a su

medida, donde se ven libres de las cargas que afectan a los demás. Se aprecian por los representados demasiados privilegios, corrupción y gran pasividad ante los casos conocidos, juzgados y sancionados; aparente tolerancia en el seno de los partidos a «sus corruptos» y mucho tiempo invertido en frenar los debates parlamentarios para sacar a la luz estos problemas y buscarles una solución eficaz. Destacan en los supuestos de corrupción la financiación de los partidos políticos al margen de la ley. La riqueza económica es considerada actualmente manifestación del éxito y eso conlleva a un sector de la clase política a rodearse en exceso de banqueros y grandes empresarios, aumentando las sospechas de los ciudadanos electores de que son demasiadas las dependencias y relaciones clientelares que se establecen con los poderes fácticos y que impiden a los partidos políticos garantizar las principales funciones que constitucionalmente les han sido encomendadas: la representación política y la selección de los mejores para ocupar los cargos públicos.

La ciudadanía pide a los partidos políticos que sus intereses sean tenidos en cuenta y que ellos entren a formar parte de los procesos de decisión. Los partidos políticos canalizadores de la voluntad social y forjadores de la opinión pública no pueden estar al servicio de unos pocos y sí de la mayoría. Deben ser capaces de dar sentido a la actividad política planteando nuevos proyectos que aporten a los ciudadanos una nueva visión de futuro. Únicamente así se podrán cumplir los cometidos constitucionales que nuestro constituyente les encomendó para garantizar la convivencia en el marco de una sociedad democrática avanzada.

## PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Las virtudes principales están relacionadas con la construcción del Estado social y democrático de Derecho y con la intensa descentralización territorial del poder político que bajo la monarquía parlamentaria que hemos conocido. Son muchos los sujetos activos y los factores que han hecho posible la transición política del sistema autoritario de las Leyes Fundamentales a la democracia constitucional. En esa operación histórica, cuya singularidad y trascendencia no perciben en todo su alcance las generaciones que no la vivieron, hubo protagonistas individuales y colectivos. Entre los primeros, nadie discute el impulso regio, expresado en su momento por José María de Areilza identificando al Rey Juan Carlos como el motor del cambio, ni tampoco el papel decisivo de Adolfo Suárez González o el que desempeñaron otras personalidades como Felipe González Márquez, Manuel Fraga Iribarne, Santiago Carrillo Solares y muchas otras.

Entre los protagonistas colectivos está, sin duda, el principal, el pueblo español y dentro de él los partidos que, pese a su precaria organización inicial, supieron, desde las elecciones del 15 de junio de 1977, encauzar sus aspiraciones de paz y libertad y fueron capaces de plasmarlas no sólo en la Constitución de 1978 sino en su vertiginoso desarrollo y en la profunda transformación que ha experimentado España desde entonces.

Sin duda, hay muchos más elementos a considerar pero no me parece una simplificación desacertada afirmar que los partidos políticos democráticos, débiles al principio, después dotados, en general, de una organización interna férrea y de una importante financiación pública han sabido, durante muchos años captar las inquietudes de los ciudadanos y articularla en propuestas ideológicas y políticas en las que aquellos se han reconocido. Y esos mismos partidos, con todos sus defectos, han hecho posible la alternancia en varias ocasiones y permitido la renovación de los dirigentes y de las ideas.

Hoy y desde hace tiempo, nuestros principales partidos políticos, como los de otros países democráticos están afectados por una notable pérdida de capacidad representativa. La credibilidad de las grandes formaciones de ámbito estatal está en cuestión para muchos ciudadanos tal como han puesto de manifiesto las pasadas elecciones europeas del 25 de mayo de 2014. Han perdido la capacidad de sintonizar con muchos ciudadanos seguramente porque no han podido o sabido ofrecer respuestas a los efectos devastadores de la crisis económica. El reto está en que sepan recuperar esa capacidad restableciendo los vínculos de identificación que en su día supieron mantener con ellos.

## GONZALO MAESTRO BUELGA

La relevancia de los partidos en la democracia representativa del constitucionalismo social tiene su vinculación con la formulación gianniniana de la integración del trabajo en el Estado pluriclase. Los partidos son la subjetivización política del conflicto. Estado social y Estado de partidos deben leerse desde esta clave. El Estado de partidos no es sino la expresión de la dimensión política de la integración del trabajo. Así mismo, los sujetos de la misma: partidos, se configuran como actores del conflicto, estableciendo una relación con los intereses del mismo. La conexión entre base sociológica, conflicto, intereses en el mismo, permite construir la democracia representativa y conectar el momento electoral con la idea de representación política reformulada en el marco de la construcción del Estado social. Los partidos se configuraban como el instrumento que mediaba entre los intereses y el Estado y lo hacía, también, como instrumento mediante el que se articulaba la representación.

Volvemos pues a la concepción de la democracia en el Estado social y su vinculación al conflicto. Pluralismo y conflicto social, participación y partidos como forma de mediación en la representación de intereses vinculados al conflicto, representación, superada la ficción por la conexión material con el conflicto, inserta en esta concepción de la democracia. La constitución española, en su art. 6 no hace sino recoger el papel de los partidos mencionado, expresar su función como expresión política de los sujetos del conflicto.

El problema de traslada, como hemos sugerido, a la ruptura del Estado social, y, por ello, a la incapacidad de los partidos de seguir jugando el papel constitucio-

nalmente asignado, que era una manifestación de la forma de Estado. La literatura en torno a la crisis de la forma partido se sitúa en esta lógica (M. Revelli, *Finale di partito*, Einaudi, Roma, 2013). La crisis de los partidos de masas es inescindible del final del fordismo, de la organización de la producción en torno a la gran empresa y de la agregación de intereses que el Estado social fordista propiciaba. Como sugiere Revelli, el fin del modelo no significa la extinción de toda forma partido, es una metamorfosis, los partidos serán algo distinto de lo que habíamos conocido (*Democrazia senza partiti*. Dialogo con M. Revelli, *Vita it* opinión, 21 febrero 2013) Desde esta perspectiva más que crisis de la forma partido hay que hablar de crisis de los partidos que conocemos. El sistema de partidos español participa de esta crisis de una forma intensa y la pérdida de legitimidad social es expresión de ésta.

Pero más allá de esta conexión entre forma de Estado y crisis de la forma partido, hay que introducir otro elemento, vinculado al discurso general, pero que debe ser singularizado porque acentúa la crisis de los partidos. Desde los años 90 del pasado siglo, por fijar una referencia cronológica siempre discutible, cuando se evidencia la ruptura de la forma de Estado social, los partidos, especialmente aquellos históricamente vinculados al trabajo, han roto su conexión con el mismo, perdiendo su capacidad de representar intereses. La desconexión que se opera entre partidos y conflicto social, vinculada a la expulsión del conflicto del sistema, a su remercantización, hace de los partidos antes vinculados al trabajo meros gestores del sistema que se insertan en el paradigma económico dominante. Toma así carta de naturaleza la expresión «clase política» como grupo autonomizado del conflicto social, que expresa intereses propios. Una descripción de este proceso de desvinculación de la base sociológica que sustentaba los partidos de masas del Estado social puede verse en la articulación del discurso social de la tercera vía del laborismo británico (O. Jones, *Chavs. La demonización de la clase obrera*, Capitan Swing, Madrid, 2012). La anécdota de M. Thatcher y su respuesta de que su mayor éxito era Blair ilustra la metamorfosis del nuevo laborismo inglés y la transformación de la socialdemocracia. Esta reflexión es perfectamente trasladable al caso español y es la causa de la crisis de los partidos en nuestro país, con independencia de las singularidades nacionales específicas: corrupción, que acentúan la crisis de los partidos españoles. Los partidos son por tanto incapaces de realizar las funciones constitucionalmente reconocidas, en cuanto vinculadas a la Forma de Estado social.

## ANTONIO PORRAS NADALES

Como recordó hace tiempo Claus Offe, el sistema de partidos constituye una especie de diafragma interpuesto entre la Sociedad y el Estado, que opera conforme a una dinámica competitiva autónoma que, recordando a Schumpeter, se ajusta a claves propias del mercado (en este caso, del mercado electoral o de votos). Esa esfera intermedia se ha consolidado históricamente hasta alcanzar una posición dominante o de creciente centralidad. En cuanto diafragma interpuesto, es pues un

elemento que une y, al mismo tiempo, separa los distintos planos de la Sociedad y el Estado.

Desde esta perspectiva, el foco de atención se ha fijado hasta ahora predominantemente en las claves de democracia interna de los partidos, entendiendo que constituyen el elemento fundamental para asegurar un proceso representativo auténticamente democrático: pero se trata de un debate donde, tras la famosa «ley de bronce» de Michels, apenas se ha conseguido avanzar en lo que constituye una especie de cuadratura del círculo. Aunque naturalmente la casuística comparada de otros países siempre nos pueda ofrecer ejemplos de «mejores» modelos, desde una perspectiva realista cabría afirmar que, al final, partidos perfectamente democráticos y transparentes no existen en ningún lugar del mundo. Es decir, que en la medida en que los partidos operan una labor de restricción o «encapsulamiento» del pluralismo subyacente, con el objetivo de simplificar en una sola voz o voluntad unitaria la heterogeneidad social de partida, deben operar una limitación de las posibilidades de expresión de tal pluralismo, generalmente al servicio de los intereses la facción mayoritaria o dominante, estableciendo en consecuencia algún tipo de límites a la democracia interna de la organización. Una exigencia que se hace adicionalmente más urgente en la medida en que los partidos pasan a operar en el mercado de opinión a modo de «marcas» que deben ofrecerse al electorado de forma identificable, compacta y homogénea: de donde se deduce el perverso fenómeno de que, a mayor número de corrientes internas existentes en un partido, menor número de votos se acaban cosechando en la cita final con las urnas.

Si salimos de la esfera de la estructura interna de los partidos para enfocar su dimensión funcional, es decir, su capacidad para expresar a través de los respectivos programas una concreción congruente del sistema de demandas generales de la sociedad, los resultados tampoco nos ofrecen hallazgos sustanciales: hemos podido comprobar incluso cómo los programas pueden copiarse de unos partidos a otros, del mismo modo que las empresas se copian las ideas o los diseños entre ellas. En la práctica, la lógica competitiva en este ámbito consiste simplemente en ubicarse en torno a determinados nichos competitivos que, al mismo tiempo que aseguran unas bases electorales más o menos estables, contribuyen a intensificar la propia dinámica conflictual del sistema. Aunque naturalmente tal dinámica conflictual tiene al final que proyectarse sobre las esferas centrales del espectro ideológico (las dotadas de un mayor potencial electoral), de tal modo que, más que un enfrentamiento entre ideologías, se trata en realidad de una dualidad entre retóricas competitivas enfrentadas. El resto del programa viene a ser como un simple abanico de contenidos-propuestas originales que, más allá de su dimensión seductivo-electoral, se configuran al final como una especie de banco de datos de propuestas que, según las circunstancias y la evolución de la agenda, se pueden ir espigando sobre la marcha a lo largo de la legislatura.

Tras estas dimensiones problemáticas emerge finalmente lo que benévolamente se ha dado en denominar como proceso de «institucionalización» de los partidos: o en una expresión más popular y sencilla, que los partidos se han convertido en la

vía idónea para ocupar cargos públicos (¡hasta en la esfera judicial!) y, por lo tanto, constituyen el mecanismo de ascenso social (o incluso de búsqueda de empleo) más acreditado en la actualidad. El impacto de colonización institucional que tal fenómeno comporta —en nuestro caso a través del perverso sistema de cuotas— constituye seguramente una de las mayores amenazas a la consistencia de nuestro Estado de Derecho. Aunque parece que, por ahora, este problema no parece haber generado (salvo excepciones) mayores preocupaciones en nuestra doctrina: seguramente debido a que los propios constitucionalistas formamos parte a menudo del perverso sistema de juego de las cuotas.

Por no hablar, finalmente, de otro tipo de actividades «empresariales» conexas con los propios partidos, mucho más procelosas y seguramente también más provechosas.

Dando por sabidos todos estos parámetros genéricos, el sistema español de partidos aparece lastrado originariamente por el condicionamiento de una normativa electoral que, más allá del repetido y tópico problema de las listas abiertas, presenta fundamentalmente un problema de desigualdades sobrevenidas que margina a terceros partidos con presencia electoral difusa (históricamente Izquierda Unida, más recientemente UPyD). Con independencia de los contenidos valorativos relacionados con el principio de igualdad en la relación de traslación votos/escaños en distritos de distinto tamaño, se trata de un problema que incide directamente en la gobernabilidad del sistema, al colocar en una posición de partidos-pivot a determinadas minorías nacionalistas que apenas asumen una responsabilidad de Estado o un mínimo de lealtad institucional (cuando no de simple y puro chantaje).

Por más que se trate de un problema reiteradamente diagnosticado y subrayado al nivel doctrinal, no parece que el legislador (o sea, la propia clase política) se haya inmutado hasta ahora en relación con esta cuestión. Como da la impresión de que vivimos tiempos de nuevas dinámicas de movilización ciudadana, a lo mejor ha llegado ya el momento de que un colectivo de electores presente un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra determinados resultados electorales por violación del principio de igualdad, argumentando en consecuencia la inconstitucionalidad de la normativa electoral: una cuestión de evidente relevancia constitucional. Sería para no perderselo.

Más allá de estas coordenadas, en nuestro caso solamente subsisten algunas derivaciones problemáticas inherentes en general al Estado de Partidos y que, seguramente por nuestro atraso histórico en términos de aprendizaje democrático, no hemos sabido abordar hasta ahora con suficiente claridad: recordemos que —por reproducir los términos de la Constitución— concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular no significa asumir una posición monopólica o excluyente en tal proceso; del mismo modo que ser un instrumento fundamental para la participación política no significa ser «el» instrumento único y exclusivo. En otras palabras, nuestro Estado de partidos ni ha sabido coexistir con la presencia de órganos independientes (y no hablamos ya de agencias regulativas, sino de lo más obvio y elemental: de órganos configurados constitucionalmente

como independientes, tales como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial), ni ha sabido compartir su capacidad decisional con circuitos igualmente legitimados, como la participación ciudadana o el conocimiento experto. Los llamamientos de nuestros representantes a la participación ciudadana parecen con frecuencia concesiones retóricas falsas y algo forzadas, en lugar de ser asumidas como un mecanismo perfectamente normalizado para la adopción de decisiones públicas, tanto en claves de legitimación como de eficacia. Y en cuanto a los expertos, pierden su teórica independencia desde el momento en que acaban sometidos al perverso sistema de cuotas.

Todos estos datos concluyen en una visión un poco anquilosada de nuestro sistema de partidos, con un bipartidismo imperfecto que ni asegura una adecuada gobernabilidad ni permite cauces de renovación del pluralismo a lo largo del tiempo. Aunque naturalmente siempre cabe consolarse en el sentido de entender que, al fin y al cabo, se trata de un sistema que nace de la propia voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

## MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

En lo que se refiere a las virtudes del sistema, parece claro que el implantado por medio de Decreto Ley, en 1977, cuyas líneas maestras fueron llevadas a la Constitución, ha funcionado de manera razonable y en consonancia con lo que se esperaba de él. Los *demonios* que había que conjurar eran el multipartidismo extremo, la fragmentación y la ingobernabilidad. Y no puede decirse que en estos 36 años de vida constitucional nuestro sistema se haya resentido de esos males. En cada una de las elecciones generales ha habido un tracto continuo entre la voluntad expresada mayoritariamente en las urnas y la formación de Gobiernos mono-partido, mayoritarios o cuasi mayoritarios, que han llevado su mandato hasta el momento en el que estimaron oportuno hacerlo sin contrariar las disposiciones constitucionales. Basta una somera comparación de ese dato con la variada gama de situaciones que se han vivido en las Comunidades Autónomas y en los Ayuntamientos para comprobar que las decisiones sobre los elementos clave del sistema electoral han producido los rendimientos que se buscaban. Las primas de representación a los partidos más votados y el *castigo* (por relación a una proporcionalidad pura) infligido a los que ocupan lugares secundarios en las preferencias del elector, no parecen que puedan tomarse por distorsiones graves de aquella voluntad. El *malestar* en este terreno me parece que proviene a veces de depositar esperanzas, no del todo fundadas, en las virtudes de las listas abiertas, en el aumento del número de escaños en el Congreso o en la re-definición de las circunscripciones para reforzar la idea del igual valor del voto. Son cosas que se airean hasta la saciedad y que no son, desde luego, fáciles de plasmar, pues ya es sabido que modificar las líneas maestras de un sistema electoral suele resultar aún más complicado que reformar la Constitución. Ahora bien, desde el punto de vista del artículo 6, los problemas comienzan cuando el



electorado percibe a los partidos no como instrumentos que coadyuvan a formar y a manifestar los deseos del elector, sino como organizaciones que, en su proyección externa, *colonizan* las vías de participación convirtiendo en inviables las iniciativas que escapen a su control y, en su vida interna, a duras penas satisfacen las exigencias constitucionales de un funcionamiento democrático. Por muy democráticas que sean las «estructuras internas» (que es la expresión que emplea el artículo 6 de la Constitución), y por muy exigentes que sean las normas que la desarrollan, lo del funcionamiento democrático es más una cuestión de disposición generalizada y asumida, de *ethos*, que de imperativo legal. Nuestra cultura política manifiesta en esto tendencias contradictorias: puede ser complaciente con la idea de partidos cuya voluntad se forme a partir de amplias posibilidades de debate y confrontación, y en el que la disidencia no esté perseguida, pero repudia la imagen del partido incapaz de generar una línea unitaria de conducta (antes diríamos *línea ideológica*, pero creo que hoy está de más) ante los grandes problemas. La «jaula de grillos» es la contraimagen de lo que entendemos que debe ser un partido, pero con independencia de ello, creo que el problema no radica tanto en las percepciones del elector sobre el modelo y la misma vida interna del partido, cuanto en el carácter opaco y rodeado de cierto halo de impenetrabilidad con el que ésta aparece ante la generalidad de los ciudadanos. En materia de rendición de cuentas y de controles sobre los partidos, el Derecho sí tiene mucho que decir, para terminar de una vez por todas con las inmunidades de hecho, y los privilegios, de los que se han beneficiado, como consecuencia de las resistencias que todavía genera el tratarlos como organizaciones susceptibles de acaparar mucho poder, en lugar de como la manifestación en clave organizativa del derecho a participar en los asuntos públicos. Claro que la disposición a hacerlo así exige voluntad de trasladar al corazón mismo del sistema los principios del gobierno limitado, esto es, del constitucionalismo, y no resulta claro que quienes más disfrutan de los favores de las sirenas, estén dispuestos a optar por la «estrategia de Ulises»

5. *Como sabemos, el art. 67.2 CE dispone que «los miembros de las Cortes Generales no están ligados por mandato imperativo». ¿Qué nos puede usted decir sobre su aplicación en la vida parlamentaria cotidiana, en el contexto de los Reglamentos de las Cámaras y del resultante sistema grupocrático?*

JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU

El libre mandato parlamentario es, como se ha dicho, un elemento capital de la teoría de la representación política. Desde ciertos sectores políticos y académicos se ha querido mostrar su inadecuación en el contexto del Estado democrático de partidos y de hecho se buscan medidas sancionatorias —no muy eficaces en la práctica— contra el denominado peyorativamente «transfuguismo»; igualmente se ha introducido la revocación del mandato en algunas constituciones recientes

del continente iberoamericano —más allá del ámbito estatal de Estados Unidos donde el *recall* goza de gran tradición; y asimismo algunos nuevos movimientos políticos niegan a sus parlamentarios el mandato libre (*Movimento 5 Stelle* en Italia por ejemplo, y parece que puede hacer escuela entre nosotros) a través de novedosos mecanismos de vinculación con la voluntad de sus electores (básicamente a través de referendos organizados de forma telemática para los adheridos, por cierto, sin controles conocidos). Se trata de manifestaciones, heterogéneas entre sí, de una misma tendencia a acotar y hasta eliminar el libre mandato. A veces hallan fácil justificación social por los abusos producidos, con finalidades espurias, por parte de algunos representantes y que suelen lograr una contundente condena social.

Esas situaciones ponen de manifiesto un grave problema real: el alejamiento de los representantes respecto a los representados. Otra cosa es que las alternativas propuestas mejoren la calidad democrática, lo cual está por ver. En una democracia pluralista donde las minorías obtienen representación no cabe dar a la mayoría electoral la potestad de finalizar el mandato representativo antes de su término, ni parece coherente pedir, por una parte, listas desbloqueadas o hasta abiertas para elegir a los representantes y, por otra, obligar a los electos a actuar obedientemente, sin poder defender las ideas propias que merecieron su elección en lugar de otro compañero de candidatura. A mi juicio, los experimentos y propuestas señaladas socavan el carácter representativo de la democracia, que sigue requiriendo la relación representativa pero, al mismo tiempo, también la autonomía de juicio y decisión de los representantes respecto a sus concretos electores, de los grupos de presión y también de los mismos partidos.

Normalmente no habrá contradicción entre el partido y el representante electo en sus listas, pero si la hubiera, la garantía del mandato libre del parlamentario es el arma que queda en su mano para resistir tales presiones y esperar el juicio del cuerpo electoral en los siguientes comicios. Al final, lo que hay en juego es una democracia con protagonismo exclusivo de los partidos (y de liderazgos sin límites), o la presencia de espacios de autonomía para los representantes. La prohibición de mandato imperativo es un muro de contención al poder omnímodo de los partidos. Por tanto, es un elemento que sirve no solo a la democracia representativa, sino que es funcional a la misma democracia constitucional (o limitada).

El mandato libre quedaría efectivamente reforzado con la adopción de alguna de las siguientes reformas normativas (no necesariamente cumulativas): 1) de la legislación electoral que introdujese alguna forma de singularizar al representante ante sus electores (sistema mayoritario, circunscripciones reducidas, listas desbloqueadas...); 2) el incentivo a los partidos a impulsar formas de participación de, al menos, la militancia a la hora de seleccionar los candidatos (primarias etc.); y 3) de los reglamentos parlamentarios que permitiera a cada parlamentario el ejercicio autónomo de ciertas atribuciones parlamentarias (presentación de enmiendas, preguntas, solicitudes de información...), que ahora quedan, como ya señalara Sánchez Navarro, a la libre disposición del portavoz del grupo.

## JORGE DE ESTEBAN ALONSO

En lo que se refiere al proceso de funcionamiento de las Cámaras hay que señalar que la realidad es una clara demostración de que el artículo 67.2 de la CE es un absoluto eufemismo. Las Cámaras únicamente pueden llevar a cabo su función mediante la organización de diversos grupos parlamentarios que, normalmente, se identifican con partidos. La distribución de los cargos de las Mesas, las Juntas de Portavoces, las Comisiones especializadas se forman escrupulosamente atendiendo al resultado de las elecciones, con el fin de respetar la relación de fuerza entre los distintos partidos políticos. Es más: según los respectivos Reglamentos de las Cámaras, la utilización del voto secreto solo se permite en casos muy concretos, siendo lo normal, por el contrario, el voto público. Esto es, en las votaciones está siempre presente la exigencia de la disciplina del partido, ya que si el voto fuese siempre secreto en el proceso legislativo, es decir, atendiendo únicamente el parlamentario a su conciencia, como ocurre en el supuesto teórico del mandato representativo, las Cámaras no podrían funcionar. La consecuencia de todo lo que vengo diciendo es muy sencilla: aunque el elegido es formalmente una persona, de hecho a quien se ha elegido es a un partido, el cual, necesariamente y por coherencia, se verá impelido a actuar como representante del sector social que le otorgó su confianza y no solo como portavoz de los intereses del conjunto de la nación. Porque, además, el programa electoral por el que se le ha votado, como sostiene Torres del Moral, equivale en cierto sentido, a los «cuadernos de instrucciones» propios de la época medieval.

En otras palabras: estamos ante la aparición de una nueva versión moderna del mandato imperativo vigente entonces y que hemos denominado «mandato ideológico». Esta concepción de la representación es la que debe prevalecer en la interpretación de nuestra Constitución, mejor que la tradicional del mandato representativo. La fórmula del artículo 67.2 que hemos examinado ya, se convierte así en una fórmula vacía que se viene arrastrando en el Derecho Constitucional mundial, incluso con independencia de los regímenes políticos en que da lugar cada Constitución. Baste para comprobar esta inercia histórica y doctrinal, el hecho de que la Ley de Cortes del régimen franquista había incluido también en su artículo 2.II, la prohibición del mandato imperativo, en una Cámara que era totalmente estamental...

En definitiva, el reflejo de la concepción del mandato representativo, según la cual el diputado únicamente representa a la nación y no está sujeto a mandato imperativo alguno lo podemos ver en el artículo 27.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el artículo 30.3 del Reglamento del Senado. En ambos preceptos se permite a un diputado o senador, con algunas diferencias entre uno y otro caso, cambiar de grupo parlamentario. Por tanto, según esta concepción, la representación no se ve afectada por la pertenencia a un partido político, sino que al no representar el parlamentario más que a la nación, puede cambiar de un grupo a otro, ya que en ambos se representa a lo mismo. Esta interpretación es completamente absurda, porque llevaría a la conversión de las Cámaras en auténticas jaulas de grillos. Pero eso es lo que hay.

## ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA

El concepto moderno de representación política aparece en la historia gracias al enfrentamiento con el modelo de representación estamental del Antiguo Régimen que se basaba en el mecanismo del mandato de derecho privado que establece una relación de representación jurídica entre los sujetos. En el Antiguo Régimen la representación no era política porque su finalidad no consistía en expresar la voluntad de la sociedad en el ámbito de un Estado Absoluto. Las instituciones representativas preestatales no eran instrumentos para la dirección política del Reino sino que se trataba de instituciones a través de las cuales los distintos estamentos limitaban el poder del monarca y alcanzaban con él ciertos compromisos para hacer frente a las necesidades económicas de la Corona. El carácter defensivo de la representación preconstitucional le priva de capacidades para la dirección política. Por ello el mandato parlamentario era un mandato imperativo que vinculaba a los representantes que no podían actuar al margen de las instrucciones de aquellos que les habían elegido y a los cuales debían rendir cuentas de su gestión.

La representación política moderna tiene diferencias estructurales con la representación jurídica estamental y nace en Inglaterra a finales del siglo XVII. A través del proceso revolucionario del enfrentamiento del Parlamento con la Monarquía Absoluta es como la función política de la representación parlamentaria cambia de forma radical, pues pasa de ser un órgano de limitación del monarca a un instituto para la dirección política del país y para legitimar el poder. Así las cosas, se sustituyó la soberanía del monarca por la soberanía del Parlamento y la legitimidad del poder descansaría en los representantes de la sociedad. En el Parlamento se halla el fundamento de las decisiones políticas y de las normas jurídicas del Estado. La nueva naturaleza del órgano lo convierte en una institución de carácter permanente, con reglas establecidas para su funcionamiento que permiten la dirección política de un Estado. La minoría ilustrada de sus componentes seleccionará en su nivel más elevado la opinión pública social, dándole traducción política.

Ante la imposibilidad de realización del principio democrático de la identidad es preciso arbitrar un sistema que permitiera a la burguesía liberal mantener la conexión entre la esfera de la sociedad civil y el propio Parlamento. Es aquí donde encuentra su fundamento el principio democrático representativo de la soberanía nacional. La doctrina de la soberanía nacional mantiene que al no recaer la soberanía en los sujetos que componen la colectividad aisladamente considerados, sino en la nación en su conjunto, nadie tiene el derecho de ejercer funciones soberanas de forma individual. Pero, al ser la nación un ente abstracto que no puede decidir por sí mismo, debe actuar a través de representantes que no son soberanos, ya que soberana es sólo la nación pero que expresan, actuando libremente, la voluntad de la nación. Y, como consecuencia inmediata los diputados dejarán de representar a quienes los eligen representando a la nación entera, no pudiendo tampoco los electores revocar el mandato de los elegidos. La ficción del mandato representativo antes que expresar la voluntad de la nación lo que permite es crearla en el seno

de las Asambleas Parlamentarias. Los representantes deben expresar los intereses colectivos de la razón y la justicia, a través de la creación de la opinión pública burguesa en sede parlamentaria. Por ello la función del Parlamento deja de ser negativa para pasar a ejercer el poder soberano. La prohibición del mandato imperativo es inherente a la esencia del sistema. Si la soberanía recae en el Parlamento los representantes de los ciudadanos deben poder adoptar todas las decisiones políticas que sean necesarias para la dirección de un país sin verse condicionados por las instrucciones vinculantes de los electores. Ésta, sin duda, es la base en que se fundamenta la CE de 1978 cuando prohíbe el mandato imperativo de nuestros representantes en las Cortes Generales.

La función mediadora entre el Estado y la sociedad en el siglo XX pasó a ser ejercida por instituciones que surgen en la esfera pública —los partidos políticos— y ejercen el control del poder en relación directa con el aparato del Estado. Si jurídicamente la situación sigue siendo la misma que en los orígenes del Estado liberal y el parlamentario sigue siendo un representante de la nación y no del partido —mandato representativo— políticamente las cosas han cambiado. De hecho los partidos políticos ejercen un auténtico mandato imperativo sobre los diputados y senadores que han salido elegidos en sus listas y cuya actividad política al margen he dicho partido es prácticamente inexistente porque de forma individual no se puede influir en la toma de decisiones en el Parlamento y si no se cumple con la disciplina que impone el partido no se puede continuar en las siguientes legislaturas. La institución por excelencia que le permite a los partidos políticos ejercer un auténtico mandato imperativo sobre nuestros representantes en el Parlamento son los grupos parlamentarios a los cuales alude de forma indirecta la CE en el art. 78. La regulación detallada de su naturaleza jurídica y funciones se realiza en los Reglamentos de las Cámaras.

En cuanto instituciones propias de la vida parlamentaria los Grupos obedecen a una doble naturaleza técnica y política. Técnicamente la agrupación de parlamentarios adquiere su sentido en el marco de la compleja organización y funcionamiento propios de las Asambleas modernas. En su naturaleza política los Grupos Parlamentarios responden de forma evidente a una realidad política: son la presencia en sede parlamentaria de las fuerzas políticas del país; de este modo articulan a nivel parlamentario las tendencias ideológicas existentes en el seno de una sociedad plural. Así pues, el Grupo es el partido político, actuando como unidad en el seno del Parlamento. Es actualmente el principal sujeto de la actividad parlamentaria y poseen —porque así lo establecen los Reglamentos y las Leyes— las facultades que en otro momento correspondían a los parlamentarios individuales; todo el protagonismo de la actividad parlamentaria le corresponde a los grupos en cuanto sujetos legitimados para hacer uso, casi exclusivo, de los instrumentos de la actividad parlamentaria. Por ello aunque la normativa vigente reconoce autonomía a cada Grupo Político, también se hacen referencias a su denominación, a los requisitos para su constitución y funcionamiento y a la obligación de designar a un Portavoz. Esta figura ha ido cobrando relevancia al tiempo en que los grupos han acaparado el pro-

tagonismo de la actividad de las Cámaras; representa al conjunto del grupo ante el resto de los sujetos parlamentarios y es miembro de un órgano colegiado —la Junta de Portavoces— cuya tarea es decisiva actualmente en la ordenación de la función política de los Parlamentos modernos.

Conviene destacar la existencia de una fuerte disciplina interna dentro de cada Grupo Parlamentario que añade a los límites jurídicos los condicionantes políticos correspondientes que resta importancia a la tarea individual de los parlamentarios y le concede protagonismo al grupo en cuanto goza de la capacidad de dirección en la tramitación de los procedimientos parlamentarios. Es decir, que el parlamentario, representante de la ciudadanía soberana no tiene mandato imperativo de sus electores pero sí lo sufre de los partidos políticos por los que salen elegidos en las correspondientes listas. Las decisiones políticas para la organización del Estado se toman fuera del Parlamento, en la sede de los partidos políticos, y son trasladadas a las Asambleas a través de la figura del Portavoz que actúa de enlace entre el partido y el grupo parlamentario. Es el Portavoz del grupo el que tiene la función de hacer cumplir la disciplina del partido y de dar forma jurídica a esas decisiones políticas en el marco de la actividad parlamentaria. En resumen, los parlamentarios no están ligados a sus electores por un mandato imperativo; actualmente se impone el principio representativo que lo impide pero en la práctica los representantes en sede parlamentaria están ligados por un auténtico mandato imperativo a los partidos políticos que son los auténticos señores de la vida política de un país.

## PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Entre la prohibición del mandato imperativo y el regreso a los moldes medievales de los cuadernos de instrucciones y agravios hay un amplio espacio para un equilibrio que no debilite a los partidos políticos ni entorpezca indebidamente el trabajo de las asambleas representativas pero que sirva para acercar a unos y a otras a las inquietudes de los ciudadanos.

Los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y, a su estela, los de las demás asambleas representativas, aunque sientan el claro predominio de los grupos, trasunto de los partidos políticos, dejan algunos márgenes de actuación al que se ha venido a denominar «parlamentario individual» que la jurisprudencia se ha preocupado de preservar. No creo que haya obstáculos de importancia para ampliar los supuestos en que actualmente intervienen por sí mismos en la vida parlamentaria. Ese paso ayudaría a reflejar el pluralismo interno de cada formación y a revitalizar la imagen de los grupos y de la propia cámara.

Creo, no obstante, que si los representantes elegidos fueran capaces de estar más presentes entre sus electores y en la sociedad, esa mayor relación con los representados facilitaría su superior proyección parlamentaria. No es fácil ser activo en las relaciones sociales si se debe atender a las reuniones de los plenos y de las comisiones y participar en la vida del partido. Sin embargo, es en los electores, en

los representados, donde debe estar la fuerza del representante y es difícil hacerse con ella sin acercarse a ellos, sin conocer de primera mano sus inquietudes y aspiraciones y sin explicarles de qué manera se propone el parlamentario atenderlas. Es decir, sin hacerse próximo.

Las circunscripciones grandes, las listas cerradas son obstáculos importantes para establecer una relación directa con el electorado pero no la hacen imposible. Y me parece que, cuanto menos alejados de los problemas de la gente sepan hacerse ver los representantes, más fácil será regenerar la relación representativa cuando se vea aquejada por problemas de desafección o descreimiento sobre su virtualidad para traducirse en respuestas eficaces a las demandas sociales.

## GONZALO MAESTRO BUELGA

La prohibición del mandato imperativo. Con independencia de su construcción teórica, debemos recordar la vinculación del mandato representativo y de la libertad de mandato con la construcción del Estado liberal. Azzariti nos recordaba que la edad de oro del mandato libre fue el parlamentarismo clásico y que éste debía vincularse al Estado liberal monoclasa y a la legitimación de los mecanismos de exclusión política del trabajo. Por ello, el mantenimiento de la prohibición del mandato imperativo en los textos constitucionales vinculados al Estado social adquiere una lectura distinta y una relativización ajena al absolutismo del libre mandato. La democratización que produjo el Estado social redefine la prohibición del mandato imperativo. Como se sabe los partidos de masa, en función de su cometido, constitucionalmente reconocido, han alterado sustancialmente la relación representantes-representados (S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*. Del divieto di mandato al mandato di partito...). La influencia de los partidos ha sido reconocida por nuestro TC otorgando a la adscripción partidaria una relevancia especial (STC 119/1990, fj nº 4) de la que pueden derivarse consecuencias jurídicas. En palabras de la doctrina (M.A. Presno Linera la sustitución temporal...) la realidad partidaria impone una lectura funcional del art. 67.2 a la luz del art. 23. La relación representantes-representados, en tanto que mediada por el partido, permite vincular a los elegidos a una propuesta electoral, expresión del pluralismo político. Insostenible ya la representación vinculada a la abstracción de la nación, fruto del pluralismo, los partidos acaban operando una relectura del mandato representativo, que excluye el absolutismo del mandato libre.

Sobre esta reconstrucción no hay nada que objetar y está suficientemente extendida, representa al tránsito del Estado monoclasa al Estado democrático, de la representación liberal a la representación democrática vinculada al conflicto y a sus sujetos políticos organizados. Solo que esta interpretación, tiene sentido en el seno del Estado social, no en ruptura de éste.

Como hemos señalado, la desvinculación de los partidos, como expresión organizada de los sujetos del conflicto y su mutación en gestores del sistema que com-

parten su lógica está en la base de su crisis. La exclusión del conflicto social de la política fruto de su remercantilización acaba con privar de sentido la reinterpretación del mandato representativo. El mandato de partido, que relativizaba la prohibición del mandato imperativo, pierde sentido porque ya no se sustenta en la función que absolvía en el Estado democrático-social. El mandato de partido pierde virtualidad desconectado de la evolución de la representación y de su transformación democrática. Se pervierte, en cuanto la disciplina refleja, no ya la nueva relación electores-elegidos mediada por el partido vinculado al conflicto, sino el mero interés de partido, de maquinaria política. La contradicción entre libertad de mandato y mandato de partido en una contradicción entre dos sinsentidos, en los términos en que se manifiesta actualmente. El papel central que los grupos parlamentarios, como emanación de las candidaturas organizadas por el partido y de la disciplina de partido, pierde legitimación democrática desvinculados del conflicto. La crisis de la representación, como manifestación de la crisis de la forma partido, acaba reduciendo al absurdo la tensión entre prohibición de mandato imperativo y mandato de partido.

## ANTONIO PORRAS NADALES

Por muy responsables y realistas que parezcan las argumentaciones que definen un nuevo modelo de representación «de partidos», donde la lógica del mandato imperativo tendría toda congruencia, su aplicación en la práctica provocaría tales distorsiones que harían casi imposible una lógica consistente de representación política. Y es que no se trata tan sólo de encontrar instrumentos inmediatos para «castigar» el transfuguismo y sus aspectos disfuncionales, sino de otros aspectos teóricos más generales y procelosos. Por ejemplo, suponiendo un «sistema» de mandato imperativo, ¿cabría entender entonces que el programa del partido opera a modo de «cuaderno de instrucciones» de carácter vinculante, y que su incumplimiento debería imponer el cese del partido (!) incluso eventualmente gobernante? ¿Debería introducirse acaso de forma generalizada el mecanismo del *recall* para la destitución de representantes (o de los gobernantes) por parte de sus electores? ¿Habría algún modo de impedir que la acción de gobierno dejara de ser una actuación al servicio de todos, para transformarse en un paquete de medidas al servicio exclusivo de los intereses de las respectivas clientelas electorales?

Incluso aunque la visión de la representación se aborde desde la perspectiva *principal-agente*, como ha hecho entre nosotros Rafael Bustos, es evidente que la existencia de una relación de confianza implica un cierto grado de autonomía del representante, por más que a posteriori se implementen todos los sistemas de control o de rendición de cuentas posibles. Como decía Max Weber, el representante es el señor investido por sus electores y no el servidor de los mismos.

Siguiendo una estricta perspectiva partidocrática, derivada hacia un hipotético sistema de mandato imperativo, cabría incluso el absurdo de proponer no sólo la prescindibilidad del Senado en nuestro sistema constitucional, sino incluso del pro-



pio Congreso: bastaría simplemente con que la Mesa de Portavoces, como en una timba de póker, se reuniera periódicamente para decidir según el sistema de voto ponderado.

Respecto de la vida parlamentaria cotidiana, por más que la concesión excepcional en algunos casos de la «libertad de voto» a los representantes parezca una extraordinaria excepción a la regla, seguramente sería positivo que esas mínimas cucharaditas de libertad de la que disfrutaban a veces los representantes no se hicieran tan escasas. Entre otras cosas, porque el proceso deliberativo parlamentario ganaría en un mayor atractivo mediático (ya que los medios de comunicación se movilizarían inmediatamente ante la incertidumbre o el «suspense» de ciertas decisiones). Tengamos en cuenta que, desde una visión política equilibrada, las razones que en cada caso justifican la posición unitaria del respectivo grupo parlamentario no siempre resultan ser sustancialmente mejores que las manejadas por las diferentes voces discrepantes; y que, al fin y al cabo, las decisiones que se disciplinan internamente en torno a la voluntad del grupo parlamentario no cuentan con los elementos de publicidad y transparencia con que en principio cuenta la propia cámara. Todo ello dando por supuesto que, en general, los mecanismos de disciplina o racionalización del voto y de simplificación de los procesos de decisión parlamentaria, han demostrado suficientemente su operatividad en términos históricos.

En resumen, soñar con la vigencia de un nuevo modelo histórico de representación configurado de forma congruente y sistemática en torno a la lógica del mandato imperativo, significaría optar por una especie de democracia elitista construida sobre un sistema de consejos de administración omnipotentes, integrados por las facciones o camarillas dominantes de los respectivos *partidos-cártel*. Un sistema que sin duda facilitaría las cosas a los partidos políticos, pero no sé si a los propios ciudadanos.

Por supuesto, hay que aceptar que se trataría de un sueño perfectamente legítimo aunque, en mi opinión, algo desfasado históricamente: si los partidos políticos fueron una original novedad para la organización de las democracias en el siglo XIX, maduraron y llegaron seguramente a su apogeo en el XX, parece que tras un lento proceso de esclerosis, se enfrentan en el XXI a un inexorable y lento declive. Un declive que no debe entenderse como preludio de su desaparición, sino simplemente de la disminución de su centralidad decisional a favor de otras instancias democráticas igualmente legitimadas, que deben integrarse de una forma coherente y funcional en la lógica general de la acción del Estado.

## MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

Pues aquí nos topamos no ya con una construcción jurisprudencial, sino con la pieza maestra del contrasentido que supone organizar todo desde la pura ficción: el Parlamento es el centro institucional de un sistema en el que se sientan diputados y senadores que ejercen la sublime función de representar al pueblo soberano en su conjunto. Sus funciones esenciales son aprobar las leyes que nos rigen, incluido el

presupuesto anual de los gastos y de los ingresos, propiciar el nombramiento del Gobierno y controlarlo, pudiendo llegar a destituirlo llegado el caso. En los dos «islotes constitucionales» cuyas correspondientes potestades y sistema de relaciones diseña cuidadosamente la Constitución, nada es lo que parece. Porque lo que vemos en el texto es el ropaje externo, un escorzo o una caricatura: hay un órgano en el que, como de pasada, se nos dice que existen grupos y es el órgano, en tanto que institución, quien aprueba o deniega, quien controla o repudia. Y planeando sobre esa pesada inercia institucional, pero fuera del lugar en el que la Constitución se ocupa de ella, están los partidos que concurren a que se forme y manifieste la voluntad popular y actúan como instrumento fundamental para que la participación se materialice. Lo peor de un estado de cosas semejante no es que los partidos actúen en la práctica como genuinos mandarines del representante, ni que este, sin el concurso de esas articulaciones necesarias de la vida parlamentaria que son los grupos, apenas sea nada. Lo peor es que se trata de una *Constitución material* diseñada perversamente con el fin de posibilitar que el islote institucional sometido a control tenga a su disposición la llave para disponer a conveniencia de los ritmos, las formas y los canales del propio control. Un sistema, en suma, que cuando considera la divisoria que separa a los grupos que apoyan al Gobierno de los que se oponen a él, lo hace para favorecer a los primeros en detrimento de los segundos, y no a la inversa, como reclamaría una forma sana de oposición garantizada. ¿A quién puede extrañar la mala imagen del Parlamento? ¿No estamos los profesores acostumbrados a explicar cada vez que se tercia que un salón de plenos medio vacío no significa holganza generalizada del diputado? ¿Y con qué naturalidad aceptamos en el lenguaje periodístico la idea de que, en esta o en aquella ocasión excepcional, tal o cual partido ha decidido *dar libertad de voto a sus* diputados? Necesitamos un parlamentarismo más ágil, con mejores capacidades de respuesta y debates y formas de control menos anquilosadas. Aunque todo esto eso no nos vacunaría contra los *Tamayos y Saéz* y otras formas de pillaje, al menos contribuiría a acercar el Parlamento a la sociedad y, si con algo de suerte y un mucho de práctica deliberativa más espontánea, consiguiéramos elevar la capacidad discursiva y el tono de la oratoria parlamentaria, entonces tanto mejor.

6. *¿Qué posibilidades reales cree que ofrecen los nuevos medios (prensa digital, redes sociales, blogs, etc) y los avances tecnológicos para revitalizar la relación entre el representante y sus representados?*

## JOSEP M<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU

En los parlamentos de algunas CC.AA. se han puesto en marcha diferentes iniciativas tendentes a estrechar la relación entre representantes y representados. Los medios tecnológicos pueden contribuir a ese acercamiento sin duda alguna,

pero no dejan de ser instrumentos. Lo importante es que se revitalice la relación y a ello sirven instituciones o figuras concretas: preguntas y enmiendas de iniciativa popular, que pueden hacer suyas parlamentarios y defenderlas ante la Cámara; el uso frecuente de las comparecencias de representantes de grupos afectados en el procedimiento legislativo o en los *hearings* para seleccionar candidatos para nombramientos de altos cargos; audiencias; una presencia más destacada y frecuente del Defensor del pueblo ante las cámaras, etc. Esto se puede hacer presencialmente o, como parece apropiado, utilizando los medios telemáticos disponibles.

De todos modos hay un requisito previo para el óptimo funcionamiento de estos medios, identificar «al» representante, lo que no es fácil con el sistema electoral vigente ni con el predominio del grupo parlamentario en el ejercicio de las funciones de las cámaras. Llama la atención como en pueblos remotos del Reino Unido, Canadá o Estados Unidos hay oficinas del diputado, que atiende personalmente a sus electores unas horas a la semana o la celebración de *Townhalls*. En ausencia de ello, el grupo parlamentario puede cumplir una función similar, con criterios de especialización temática o de interés entre los diputados, pero al final la responsabilidad se diluye.

En todo caso, un peligro que nos parece que hay que sortear es que los que participan en esas iniciativas de tipo deliberativo entiendan que por el mero hecho de hacerlo ya tienen derecho a que se aprueben sus propuestas. Si se hiciera así se estaría confiriendo a estos sujetos un status de «ciudadanos activos» frente al resto que, por las razones que sea, legítimamente decide no utilizar estos instrumentos de comunicación con los representantes y no participar...salvo en el momento electoral.

## JORGE DE ESTEBAN ALONSO

Las instituciones representativas que tenemos hoy en España fueron creadas en un mundo que ya no existe. Nuestros políticos, con su actual mentalidad, también. Es claro que el actual sistema fue inventado antes de la revolución tecnológica y que, por tanto, se ha quedado anticuado. Así las nuevas generaciones tendrán que reinventarlo todo otra vez y crear una democracia nueva y más participativa. Ahora bien la reconversión hacia esa nueva democracia exigirá pasar también por la necesaria transformación de los partidos políticos. En efecto, los partidos son imprescindibles para articular la representación política, porque simplifican la complejidad del fenómeno y lo hacen manejable.

No es, por tanto, previsible que a través de los nuevos medios de comunicación, se llegue a adoptar la democracia directa sin intermediarios. En definitiva, a pesar de todo, la democracia basada en los partidos, seguirá existiendo, porque siempre son necesarias personas que no se dediquen a otra cosa que no sea la política o que puedan dedicarla la gran parte de su tiempo. La mayoría de los ciudadanos no tiene tiempo, preparación o afición para dedicarse *full time* a la política. No cabe duda de que ya es bastante que los ciudadanos dediquen un tiempo limitado para

ir a votar, para manifestarse, o para acudir a mítines de los partidos. No cabe tampoco ocultar que una tendencia muy generalizada consiste en que la mayor parte de los ciudadanos se resisten a marginar sus intereses propios para pasar a dedicarse a los asuntos de todos. Es este sentido, pues, los medios modernos de comunicación pueden ser una gran ayuda para transmitir los deseos de los ciudadanos a sus representantes y para comunicarse los elegidos con los electores. Pero no parece probable que deje de existir una clase política que se ocupe de los asuntos de todos, al menos teóricamente, porque todos sabemos lo que en la práctica sucede con los políticos cuando no representan realmente a los representados. Para conseguir que no se rompa el vínculo entre unos y otros, la democracia comunicativa a través de los modernos medios puede ser de una enorme utilidad. Ahora bien, precisamente porque hay instrumentos como internet que pueden cambiar el panorama político, introduciendo formas nuevas de participación en los procesos políticos, es por lo que los poderes fácticos tratan de controlar y regular estos medios revolucionarios.

Cuando esta encuesta estaba prácticamente terminada se celebraron las elecciones europeas del 25 de mayo, con unos resultados francamente sorprendentes. Por una parte, los dos grandes partidos nacionales, el PP y el PSOE, sufrieron una pérdida de millones de votos, que nos vienen a traducir que no existe en estos partidos una identificación entre sus electores y sus elegidos, en lo que respecta a una gran parte de ellos. Y, por otra parte, se produjo un fenómeno que todavía no sabemos si es como una estrella fugaz o, por el contrario, ha venido para quedarse. Me refiero al movimiento llamado *Podemos*, que siendo la primera vez que se presentaba a unas elecciones ha conseguido algo más de un millón de votos. Es posible que una parte de los votantes sean la mayoría de los que participaron en el movimiento del 15-M que ya he señalado anteriormente. Una de las razones de su éxito, aparte de aprovecharse de esta corriente contestataria, ha sido la utilización de las redes sociales en internet no solo para llevar a cabo su campaña electoral, sino también para facilitar la participación de cualquier ciudadano en la formulación de sus propuestas. Por supuesto, gran parte de las mismas pertenecen al reino de la utopía, pero lo que sí es cierto es que se están explorando nuevas formas de participación ciudadana, que no sabemos a dónde conducirán. Baste mencionar ahora este fenómeno, que podría incidir en la representación política de que hemos tratado aquí.

## ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA

En el discurso político convencional de la actualidad se reitera con frecuencia que la democracia es una forma superior de organización política que hemos conseguido con esfuerzo en los últimos tiempos. Y es el estadio más elevado del modelo de democracia representativa el que permite a los representantes actuar por los representados ante el poder sin rendir cuentas de su gestión. Las cuentas se rinden sólo ante el partido político en el que milita el representante y en cuyas listas aparece como candidato que ha salido elegido diputado o senador. Pero en un sistema

democrático, que se basa en el principio de igualdad de todos los ciudadanos, debemos diferenciar el aspecto procedimental de la democracia de su contenido material o sustantivo. La democracia como proceso permite articular el procedimiento, de acuerdo a la normativa vigente, para concurrir en condiciones igualitarias a las elecciones y elegir a nuestros representantes. En base al principio de igualdad el derecho al sufragio debe ser libre, igual, directo y secreto. Pero el contenido material de la democracia, sin el cual ésta se queda vacía de contenido, exige que en la misma concurren legalidad y legitimidad y los ciudadanos se sientan reconocidos en las actuaciones de los representantes y aprecien que éstos defienden políticamente los derechos de la propia ciudadanía. Por lo antes dicho la democratización de la democracia no puede quedar reducida a la cita en las urnas. Los partidos políticos y sus dirigentes, en virtud del principio representativo, no deben despegarse de sus electores y rendir cuentas únicamente en el momento de la cita electoral.

Sin duda, cuando se eleva al punto máximo la idea de representación y se pone el acento en la democracia procedimental pelagra la confianza de la sociedad en las instituciones políticas. Una democracia de calidad debe realizar una tarea transformadora de la sociedad a través de la acción pública; es decir, las actuaciones emprendidas por los ciudadanos con la intención de tener consecuencias políticas. Por ello, aunque está prohibido en la CE el mandato imperativo, es necesario que los representantes sigan manteniendo el contacto con los representados durante toda la legislatura pues es la mejor forma de conocer cuáles son las demandas sociales a las que los partidos en sede parlamentaria deben dar respuestas políticas. En este ámbito debemos destacar cómo en la era de la globalización mundial asistimos a nuevos movimientos sociales y a la revolución que han supuesto las nuevas tecnologías. La prensa digital, las redes sociales, los blogs... permiten que la sociedad de la información nos tenga informados constantemente de todo lo que sucede a nivel mundial. Esta realidad también se hace notar en el ámbito de lo político y en las denuncias ciudadanas ante determinadas situaciones que se dan en la vida política democrática. Una sociedad bien informada puede exigir mejor sus derechos y reaccionar ante ciertos abusos de la clase política que debe ser responsable de sus actuaciones ante los titulares de la soberanía.

La revolución tecnológica debe también ser aprovechada en la vida política y en la esfera pública y de facto su influencia se viene apreciando desde hace varios años. La red ha permitido organizar movimientos ciudadanos como el de 15-M, convocar manifestaciones en cuestión de horas y hace posible, incluso, crear un partido político (véase el caso de Podemos) en cuestión de meses, partido que además puede ser capaz de canalizar un elevado número de votos. No estamos hablando de sustituir la democracia representativa, ni de modificar la función de los partidos políticos. Hablamos de regenerar la vida política para recuperar la confianza de la ciudadanía y lograr una mayor calidad de la vida democrática. En el desarrollo de esta idea es preciso que nuestros políticos permanezcan en contacto con los ciudadanos y qué mejor forma de hacerlo que aprovechar las posibilidades que aportan las nuevas tecnologías. Dado que las entrevistas y los contactos perso-

nales son difíciles en la vida cotidiana, los contactos virtuales, por medio de la red permitirán que haya cierta comunicación entre la clase política y la ciudadanía. Conocidos los problemas y las demandas sociales de primera mano se podrán luego debatir en el seno de los partidos, de acuerdo a su ideario político, las soluciones que pueden aportarse. Pero, lo que no podemos seguir haciendo, en un sistema democrático es ignorar que los verdaderos debates y las transformaciones sociales y políticas tienen necesariamente que hacerse con la participación ciudadana. La democracia exige organizarse en torno a la sociedad civil y no sólo en el momento procedimental de las elecciones. La sociedad civil ayuda a la democracia a organizar la vida pública sobre los principios de libertad y de igualdad a través de prácticas explícitas en las distintas asociaciones e instituciones, movimientos sociales, organizaciones comunitarias...

También en las sociedades modernas los medios de comunicación ejercen funciones políticas y en ocasiones se aprecia el conflicto entre el poder político y los medios; pues los medios de comunicación social en la era de las nuevas tecnologías, en gran medida, desplazan a los actores políticos tradicionales del papel hegemónico que han desempeñado en la construcción del espacio público de la política: así intervienen cada vez más legitimando a los actores, estableciendo temas para el debate político o incluso orientando los acontecimientos políticos. El clima de desencanto que vivimos en el presente en relación con nuestros políticos ha creado un caldo de cultivo para reiterar frecuentemente que la política ya no es lo que fue. La desafección con la actividad política provoca en muchas ocasiones que las nuevas tecnologías y en especial los medios audiovisuales se hayan convertido en el escenario principal de la construcción de la vida política y en los mediadores sociales y tecnológicos de la construcción política actual.

Debemos ser conscientes que la mundialización de las comunicaciones ha permitido formas nuevas de socialización y participación ciudadana y que en la sociedad real aparecen nuevos espacios para la confrontación de ideas y para el debate político. Los medios de comunicación están poniendo de manifiesto la complejidad de un mundo donde los nuevos procesos exigen repensar el papel que la razón ilustrada concedió a la política en cuanto arquitecta del orden social y la creación del sentido de comunidad. Al mismo tiempo se evidencia un fraccionamiento social que sólo la política puede recomponer gracias a su capacidad para garantizar lo colectivo a partir del respeto a la pluralidad de los distintos movimientos que se han creado en el mundo real y en los nuevos imaginarios a partir de la realidad virtual. La política necesita acercarse a la comprensión de esos imaginarios y de las nuevas formas de sociabilidad de las prácticas tecnológicas.

Sí es cierto que la razón política se está viendo desplazada por la razón instrumental una de sus causas puede ser el proceso de despolitización de la sociedad producto de la obsolescencia en las formas de hacer política y en la resistencia al cambio de los mecanismos tradicionales de legitimación. De ahí que a la hora de afianzar la democracia y el pluralismo para aproximarnos a la virtud cívica democrática deban ser potenciadas las relaciones entre representantes y representados; en

la era de la mundialización tecnológica no cabe duda de que los nuevos medios de comunicación social y las nuevas tecnologías constituyen una buena vía para conseguir dicho objetivo.

### PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Son muy útiles como instrumentos para obtener y difundir información y mensajes de todo tipo, también para organizar grupos e impulsar toda suerte de iniciativas. En este sentido, bien utilizados, pueden servir para restablecer o revitalizar la relación entre electores y elegidos y hacer efectiva la apertura de los partidos a la sociedad, a la gente. También en el ámbito interno de los partidos políticos facilitarán la circulación de ideas y propuestas y la mejor articulación del pluralismo existente en su seno.

### GONZALO MAESTRO BUELGA

Las experiencias políticas y de contestación social que se han producido en los últimos años al calor de la crisis, han aportado una nueva visión de estos instrumentos. No cabe ninguna duda que los nuevos medios tecnológicos amplían la capacidad de participación política y permiten extender y vincular a un número de participantes que, de otra forma encontrarían más dificultades de conexión con los debates y los conflictos políticos. Pero ello no significa que estos instrumentos puedan operar una suerte de sustitución de la democracia representativa, a favor de una especie de democracia directa virtual.

Esta cuestión ha saltado al debate político en torno a lo que en Italia se ha llamado «democrazia in diretta» (democracia en directo). La cuestión no es tanto la valoración de los nuevos medios de comunicación y de los avances tecnológicos, como forma de ampliar la participación, sino cómo interactúan con las formas tradicionales de la democracia representativa y con la representación política. Igualmente, que demandas expresan frente a la crisis de la representación. El punto de partida es ya, en sí mismo, una crítica al reduccionismo de la representación política en esta fase de su crisis. El olvido y la ignorancia por los partidos tradicionales de las posibilidades abiertas por Internet y las redes sociales es una muestra de desconfianza frente a la demanda de participación. Por ello la democracia digital (M. Ainis, «Democrazia digitale», *Rassegna Parlamentare*, 2013, n° 2) es una crítica a unos partidos con una capacidad de representación ya perdida, y evoca un escenario de «democracia sin partidos». La crisis de la política, la «antipolítica» expresa este sentimiento socialmente difuso.

Se trata de ver la relación entre nuevas formas de participación y la crisis de la representación política. La primera reflexión es que estas nuevas formas de participación se producen y se explican por la crisis de la representación y de la mediación

política partidaria, cuyos efectos deslegitimadores se agudizan con la crisis y sus efectos sociales.

La reducción del espacio de la política, como nueva forma de separación entre la economía y la política, reservando la economía a formas de tecnificación de la decisión y excluyéndolas del espacio de participación democrática, tienen que ver con demandas de participación, no mediadas. Éstas son interpretadas como contradicción con la deriva de una democracia representativa debilitada. Junto a ello, la crisis de la mediación partidaria, fruto de su desvinculación con el conflicto social y su conexión con los intereses del trabajo, han dado lugar a una desconfianza en la política, al nacimiento de un estado de opinión sin partidos (N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Feltrinelli, Milan, 2013) manifestando la extensión de un espacio sin representación cada vez mayor. La deliberación colectiva sin mediaciones es una forma de disenso frente a la representación sin capacidad para representar. En este contexto, la democracia de las redes, la nueva participación, se pretende que es expresión alternativa a la degeneración de la representación política.

La contradicción entre democracia en directo, de la democracia de las redes, con la democracia representativa debilitada de la forma global de mercado, presenta a aquellas como sustitución de la representación. Sin embargo, la tensión entre la democracia representativa y la democracia de las redes, es más una demanda de participación y de reconstrucción del vínculo social de la representación, en la crisis de la forma partido, que una sustitución de modelos.

La reflexión de Tortorella sobre la «democrazia in diretta» evidencia como la sustitución encubre una sobrevaloración de las nuevas formas de participación, alentadas por la crisis de la representación (A. Tortorella, «La crisi Della rappresentanza e la rappresentazione negata», *Critica marxista*, 2014, nº 3).

La democracia de las redes es una democracia mediatizada e indirecta. Las formas de participación inmediata (in diretta), sin mediación partidaria no son comparables a la democracia directa. La extensión deliberativa, la gestación de consensos sociales y la ampliación de las relaciones políticas interpersonales sin la mediación tradicional de los partidos, no puede encubrir sus déficits. Internet es un espacio abierto de grandes posibilidades para ampliar de la participación deliberativa, pero no puede ocultar las formas de mercantilización y de control de este espacio y la infiltración de intereses que esto posibilita. Igualmente, Internet es un espacio «excluyente» en cuanto la tecnología, aun difusa con cierta generalidad, es excluyente y no puede sustituir formas de participación más inclusivas. Los usuarios no son la totalidad social que evoca la democracia.

Implica todo ello que estas formas de participación son complementarias, expresan una demanda de recuperación de una concepción de la democracia vinculada al conflicto social, en el seno del cual, o de los cuales, se materializa la participación. La transparencia, la inmediatez y la ampliación de la participación deliberativa tienen una importancia decisiva e introducen con su emergencia un nuevo escenario. Como mecanismos complementarios permiten atemperar las insuficiencias de la



democracia representativa y dotarla de un nuevo alcance y atenuando sus efectos disciplinantes.

La democracia de las redes representa el acceso a un espacio de poder, donde se ejercita este en forma deliberativa, capaz de influir en la decisión. La experiencia de la reforma de la Constitución islandesa es una muestra, la revolución constitucional desde abajo muestra las virtualidades de una ampliación de la participación en el seno de la democracia representativa, en orden a recuperar el vínculo social de la representación.

Por ello, manifestamos nuestro optimismo en los efectos de estas transformaciones que no se limitan a operar como recurso en el ejercicio de un poder negativo de control.

## ANTONIO PORRAS NADALES

Como sugirió hace algún tiempo Umberto Eco, las nuevas tecnologías de la comunicación parecen haberse convertido en una reproducción actualizada del mismo tipo de conocimiento «mágico» que existió en las sociedades primitivas, entendido como una especie de arcana instancia de respuesta milagrosa e instantánea frente a todo tipo de problemas sociales difusos. En efecto, a veces el mero hecho de que un procedimiento administrativo se coloque «*on line*» en una determinada web institucional, parece aportar una nueva dimensión innovadora y participativa que, al final, resulta ser un auténtico espejismo cosmético de puro efecto placebo, en la medida en que las claves de decisión interna de las administraciones públicas siguen siendo las mismas. La informática no ha conseguido demostrar hasta ahora estar en disposición de un nuevo tipo de «conocimiento» capaz de abordar y resolver los problemas sociales o políticos; simplemente se limita a traducir nuestro lenguaje al lenguaje de las máquinas y viceversa.

Algo parecido sucede en el caso de que sean los representantes quienes utilicen sistemas tecnológicos más avanzados: resulta difícil pensar que, aparte de suscitar una mejor comunicación, la relación entre representantes y representados vaya a modificarse sustancialmente. Por supuesto, a un nivel puramente especulativo cabría soñar con el imaginario de un diputado «libre» (en el sentido de elegido en listas abiertas) capaz de configurar una red donde teóricamente participarían todos sus electores, intercomunicados de forma inmediata. Pero se trata de un sueño un poco infantiloides, que dibujaría una suerte de democracia al estilo del «patio de mi casa», donde el diputado se convertiría en una especie de «conseguidor» o en un personaje similar al presidente de una comunidad de vecinos. En la práctica, las redes sociales constituyen por definición estructuras abiertas y no son susceptibles de delimitarse territorialmente.

En relación con el tema de la innovación tecnológica en el sistema general de comunicaciones, debe recordarse que el desarrollo de los instrumentos comunicativos ha condicionado ciertamente alguna de las características de la representación

política a lo largo de la historia: el paso de la prensa escrita a la radio ya representó un hito transformador decisivo a principios del siglo XX (el caso de F. D. Roosevelt lo demuestra paradigmáticamente). Y la penúltima innovación aparece con el advenimiento de la televisión a partir de los años sesenta del siglo pasado, la cual continúa siendo probablemente el principal elemento conformador de la opinión pública en la actualidad, así como de los mecanismos más operativos de manipulación de la misma.

El posterior desarrollo de la cibernética ha impactado en general sobre la realidad contemporánea permitiendo en primer lugar una disponibilidad de información acumulada que desborda ampliamente cualquier escenario histórico del pasado. Sin embargo, tras el atractivo espejismo inicial, resulta que la mera disponibilidad de información no asegura por sí misma la existencia de soportes cognoscitivos suficientes para permitir un adecuado procesamiento de la misma, en términos de respuestas congruentes a las necesidades sociales mediante la acción pública. Es decir, nos enfrentamos a los habituales cuellos de botella que presenta una información abundante que no va acompañada de la presencia paralela de procesos deliberativos o de soportes de conocimiento suficientes para permitir extraer de la misma conclusiones congruentes y operativas. Es cierto, en cualquier caso, que la disponibilidad general de información genera por sí misma un cierto efecto de democratización general del sistema, en la medida en que asegura una posición igual de todos, o de casi todos, en ámbitos tradicionalmente reservados a instancia elitistas o minoritarias.

Ciertamente, este fenómeno está suscitando algunos efectos transformadores de largo alcance: tras la disponibilidad de información y sus posibilidades de transmisión abierta, sobrevienen procesos emergentes y difusos de disolución de las ancestrales esferas de opacidad (tanto pública como privada); lo que, desde el punto de vista democrático, implica una creciente y espectacular vigencia del principio de *transparencia*. Los *wikileaks*, los Snowden o los *anonymous* se convierten así en elementos motores de un proceso general de transparencia al nivel mundial que está levantando los tradicionales velos y fronteras donde se ha venido moviendo hasta ahora la opacidad y el secretismo del Estado, o de determinadas esferas de actuación de las organizaciones públicas.

Sin embargo parece cierto que, al cabo del tiempo, la innovación tecnológica ha comenzado a generar también resultados sustanciales novedosos en términos de movilización social, suscitando una mejor capacidad para impactar de forma inmediata sobre la esfera pública: la aparición de las *redes sociales* está provocando nuevos procesos de activismo y de dinamización social que resultan ser sustancialmente más rápidos y activos que en el pasado, al mismo tiempo que pueden adquirir una proyección mucho más generalizada. Naturalmente se trata de procesos por lo general muy atomizados y a veces escasamente deliberativos, que apenas permiten en la práctica mecanismos de agregación y/o de simplificación racional de voluntades colectivas. Sin embargo, en la medida en que constituyen palancas motoras de procesos de movilización social, están convirtiéndose en evidentes factores de éxito

cuando se ponen al servicio de mecanismos de democracia directa o de acciones de protesta social, permitiendo así que la conformación de la agenda pública tenga una dimensión más abierta y adaptable. Baste recordar que algunos de los fenómenos de movilización social más novedosos en la política del siglo XXI, como las denominadas *revoluciones de los colores* o la propia *primavera árabe*, han encontrado uno de sus soportes operativos más inmediatos en el uso de las nuevas tecnologías a través de las redes.

Pero que, más allá de acciones movilizadoras o de protesta, se esconda aquí el germen de nuevas fórmulas organizativas susceptibles de acceder al mercado competitivo general de la política, y por lo tanto al circuito mismo de la representación, es algo que resulta por ahora bastante dudoso.

### MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

Los nuevos medios ya no son tan nuevos; quiero decir que tenemos ya a nuestras espaldas un buen puñado de años de uso de tecnologías que hacen posible una comunicación directa e instantánea sin limitaciones por razones de espacio o de número de participantes (en *tiempo real*, como suele decirse). A mi juicio, la mera existencia de esa posibilidad desvirtúa la raíz misma de aquellas alabanzas de la democracia representativa basadas en la «ley del número». Con el mismo aquietamiento acrítico con el que hoy aceptamos que los *sharings* de audiencia de las cadenas de televisión se miden al milímetro, no creo que hubiera dificultades insalvables para conocer de continuo las opiniones de la ciudadanía o sus anhelos y motivos de disgusto. Otra cosa es que la ciudadanía aceptara de buen grado un tipo de práctica democrática asociada al compromiso de opinar de continuo sobre las cuestiones y los asuntos que conciernen a todos. El *ad omnes tangit ab omnibus aprobetur* nunca fue más que un adagio, o un eslogan, dirigido a legitimar la representación, no un *moto* para retornar a la democracia cara a cara, o a la democracia «de plaza». Entiendo que en la adjetivación *reales* que aparece en la pregunta asociada a la palabra «posibilidades», va implícita una llamada a no incursionar por los caminos de la utopía, si bien creo que en el caso en examen, en el de una democracia de ciudadanos que, para serlo, tuvieran que expresar un día sí y otro también sus preferencias, sería mejor hablar de *utopía negativa*. En favor de la representación, el argumento de la división del trabajo es capital, y si se hicieran encuestas sobre las razones por las que se acude a votar, incluyendo entre las respuestas posibles «para que otros se ocupen en mi nombre de los asuntos públicos», estoy seguro de que no estaría entre las menos elegidas. Dicho lo cual, me apresuro a insistir en que las posibilidades comunicativas a las que se refiere la pregunta no son para tomar a la ligera. Porque así como podemos mirar con indiferencia (y hasta con simpatía) al ciudadano que deteste las tecnologías de la comunicación instantánea, me cuesta admitir la figura del representante renuente

a utilizarlas para como plataforma para explicar a los representados lo que hace y ponerse a disposición de estos.

7. *¿Cómo valora la posibilidad de complementar la democracia representativa potenciando vías de participación directa de la ciudadanía en la vida política? En su caso, ¿sobre qué cauces querría marcar el acento?*

## JOSEP M<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU

Las democracias representativas no responden todas del mismo modo a la previsión de instituciones de democracia directa y participativa complementarias. Y no se puede sostener por ello que unas sean más democráticas que otras. No lo es más Suiza que Holanda, ni Italia que Canadá. En realidad, introducir o no estas figuras participativas complementarias y el papel que desempeñen, más intenso o marginal, responde a la tradición político-jurídica de cada país. Sentado lo anterior, nos parece conveniente la inclusión de mecanismos de democracia participativa y hasta directa para revigorizar la institución parlamentaria, como ya propusiera Kelsen en otro momento difícil para la democracia parlamentaria en Europa.

Así pues, ya no cabe plantear esas formas de democracia directa en términos de alternativa a la democracia representativa, sino que adquieren su sentido en el seno de la misma, como bien advierte Luciani. Dentro de las formas de participación popular, nos inclinamos por favorecer aquellas que se clasifican en la categoría doctrinal de la democracia participativa (iniciativas populares, audiencias...) sobre las de democracia directa (referéndum), porque estas últimas requieren un gran despliegue técnico para su puesta en marcha, se prestan a una utilización interesada desde el poder gubernamental con el fin de legitimar ciertas decisiones (a veces frente a las propias instituciones parlamentarias) y, lo que tampoco es irrelevante, acaban dividiendo a la sociedad entre los partidarios del «sí» y del «no», sin mediación o transacción posible, por lo que solo pueden utilizarse en casos de decisiones políticas de una gran relevancia, en momentos señalados. En cambio, con las figuras de democracia participativa se consigue ampliar la deliberación parlamentaria más allá de los salones de las cámaras a los grupos y personas afectadas por la norma en cuestión. Esta parece que sea la lógica del Tribunal Constitucional: restringir al máximo el referéndum (autonómico, SSTC 103/2008 y 31/2010, FJ 69) y dejar al legislador la regulación de figuras participativas (aunque fuera del ámbito del derecho del art. 23 CE, STC 119/1995).

En concreto, de las distintas figuras de democracia participativa nos parece que deben prevalecer las que se insertan dentro del Parlamento —estudiadas ya a principios de los años setenta por el profesor Pizzorusso— frente a otras figuras de este género que se desenvuelven en el ámbito del Gobierno y la Administración, pues son las más indicadas para esta función de complemento y dinamización de las instituciones representativas desde su interior, y desde la propia lógica del sistema parlamentario.

## JORGE DE ESTEBAN ALONSO

Es cierto que el ideal rousseauiano de una democracia participativa y directa, exigiría la desaparición de cualquier clase de intermediarios que pudiese falsear el deseo de los ciudadanos. Sin embargo, en las sociedades de masas de nuestros días no es posible alcanzar esa utopía por ahora. Y digo «por ahora», porque no sabemos si en el futuro ese ideal se podrá alcanzar por medio de internet o por otros avances tecnológicos. Es cierto, como he dicho en la respuesta anterior, que las redes sociales pueden fomentar la democracia, al mismo tiempo que pueden hacer también mucho daño a los poderes fácticos que siempre sobrevuelan en todo régimen político, por lo que tarde o temprano podrían contribuir a cambiar el panorama político. De ahí que en muchos países los poderosos, como he dicho, traten de controlar internet dando una gran batalla para lograr su regulación y control. Sea lo que fuere, estamos lejos todavía de ese momento histórico, si es que llega, y no hay más remedio que perfeccionar la democracia que tenemos. Para lo cual hay que proyectar el foco de luz sobre los partidos políticos, que son como vengo repitiendo el mejor instrumento posible para lograr y mantener el vínculo necesario del *idem sentire*, el cual es imprescindible para que exista una representación verdadera. Pues bien, lo que está fallando en nuestros días no es la democracia indirecta o representativa, teniendo en cuenta que por ahora no puede ser sustituida enteramente por la democracia directa o participativa. Lo que está fallando es la actuación de unos partidos políticos oligárquicos. En consecuencia, la cuestión radica en modificar el funcionamiento interno de los partidos políticos, a efectos de que los ciudadanos se puedan identificar realmente con ellos.

Ahora bien, dicho todo esto, es evidente que hoy algunas formas de democracia directa pueden complementar la representativa, mejorando y ampliando el ejercicio real de la soberanía nacional. En este sentido, se puede destacar la utilidad de ciertos tipos de referéndum. Pero creo que la forma que más interés tiene es la de la iniciativa legislativa popular. Pero para ello es necesario cambiar radicalmente la ley que la regula actualmente en España, porque no existe la posibilidad de que una iniciativa legislativa popular, pueda llegar a puerto si el partido que posee la mayoría gubernamental no está de acuerdo. Tenemos un ejemplo reciente en lo que ha ocurrido con la iniciativa legislativa popular que se presentó por un grupo de ciudadanos, naturalmente legitimados por el número de firmas requerido, a efectos de evitar la plaga de los desahucios que asola hoy a España. El Gobierno y su mayoría no aceptaron dicha iniciativa, creando en su lugar una ley descafeinada que no resuelve el problema en absoluto y que incluso lo puede empeorar. Por tanto, si existiese una normativa con garantías de que se respetase la voluntad popular, sería un gran logro para nuestra democracia. En España, y también en otros países europeos, no cabe la posibilidad, tan tradicional y efectiva en los Estados Unidos, de recurrir al *recall*, instrumento que se utiliza para destituir a cargos políticos o judiciales cuando se desvirtúa la voluntad popular de acuerdo con la cual fueron elegidos. Un uso medido para algunas circunstancias concretas de esta institución, podría ser también útil en España. El in-

tento que se lleva a cabo en el Congreso de los Diputados para «reprobar» a algunos ministros, por ejemplo, ha quedado suficientemente claro que no conduce a ninguna parte, porque acaban siempre como el agua de borrajas.

## ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA

La democracia directa es la forma de gobierno en la que coincide la titularidad con el ejercicio del poder por parte de la población. Las decisiones políticas se tomarían de forma directa por los ciudadanos de acuerdo con el principio de la mayoría. A lo largo de la historia política este modelo sólo se ha dado en algunas de las llamadas ciudades-estado en la antigua Grecia. El momento revolucionario francés resolvió la alternativa democracia directa-democracia representativa a favor de esta última. Modelo de gobierno que ha imperado en el constitucionalismo democrático de nuestros días; la democracia directa, salvo excepciones, en Europa se ha planteado como un complemento de la democracia representativa en los sistemas parlamentarios de gobierno. El debate se desarrolló en torno a la compatibilidad funcional de la democracia parlamentaria con la utilización de instituciones de democracia directa como, por ejemplo, el referéndum.

La Constitución Española vigente reconoció el derecho de participación política en el art. 23. Del contenido de este precepto puede deducirse que cabe en el caso español una democracia mixta en la que pueden convivir las instituciones de democracia directa con las propias de la democracia representativa. Sin embargo, el constituyente español se decidió por reconocer un sistema casi exclusivo de democracia representativa con un alcance muy limitado tanto el referéndum como la iniciativa popular. La norma suprema española, heredera de la doctrina liberal y de la experiencia negativa de Weimar, prestó poca atención a la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos y no ha previsto cauces específicos, a nivel constitucional, al margen de los previstos, para implementar el activismo de los ciudadanos, no sólo de cara a la elección de los representantes, sino también estando presente de forma activa en la toma de decisiones en la esfera pública; esto exige una mayor información y una atención que deber ser prestada a las actuaciones de los representantes.

En el sistema de democracia representativa los partidos políticos son el eje de la vida política, el nexo entre los ciudadanos y el Estado. Pero en la actualidad se encuentran muy cuestionados por la forma de elección de sus dirigentes, la confección de las listas de cara a las elecciones, su estructura y funcionamiento, e incluso los problemas de su financiación... Los representados tienen cada vez más la sensación de que los partidos no trabajan para los titulares de la soberanía. De ahí que se hayan fomentado los cauces para una democracia participativa en la que los ciudadanos tengan una mayor participación en la toma de decisiones políticas. Este modelo viene a ser un camino intermedio entre la democracia directa y la democracia representativa que pretende dar mayor visibilidad a la ciudadanía, facilitar a los ciudadanos la posibilidad de asociarse y organizarse de modo que puedan ejercer

una directa influencia en las decisiones públicas. El problema básico de la participación directa es la disyuntiva de conciliación con el gobierno de la mayoría. No obstante, en las democracias avanzadas todos los afectados por una decisión trascendente deben tener la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones por sí mismos o por medio de representantes libremente elegidos. Ello implica que en la oportunidad de participar se tomen decisiones mayoritarias dentro de un concepto de consenso nacional en cuestiones referentes a principios básicos y derechos y libertades. Esto no se contradice con el bipartidismo, hasta épocas recientes imperante, sino que busca en la diversidad y en el debate el pluralismo consensuado con pleno respeto a las minorías.

En el momento de cambio de paradigma al que asistimos, con un bipartidismo sostenido de forma interrogante y con un modelo surgido de la transición política que parece agotado, no carece de significado y hay que valorar el alcance de potenciar los escasos instrumentos que la CE reconoce para la participación directa de los ciudadanos: el referéndum y la iniciativa legislativa popular. Ambos se reconocieron con exigencias muy difíciles para su puesta en marcha, no se incluyó la versión del referéndum legislativo y quedan bajo el control de la clase política que controla su iniciativa en el referéndum y domina su toma en consideración en la iniciativa legislativa popular. Conviene insistir ante la clase política de la necesidad de convocar más referéndums (el art. 92 de la CE se ha utilizado sólo dos veces en más de treinta años de vigencia de nuestra Constitución). Y también se debería facilitar la iniciativa ciudadana en la iniciativa para poner en marcha el procedimiento legislativo. Ello pasa por disminuir las trabas y hacer las modificaciones correspondientes en las leyes que desarrollan ambas instituciones.

Hoy en día se defienden las instituciones de democracia participativa porque permiten al ciudadano la capacidad de coadyuvar a la toma de decisiones que puedan llevarnos a conseguir una sociedad más justa y solidaria. Con un ambiente de cooperación se aprecian mejor las consecuencias que se derivan para todos los titulares de la soberanía. Los partidarios de implementar estas instituciones de participación directa suelen aludir a sus efectos positivos, entre los que mencionan: el mejor aprovechamiento de las experiencias y la capacidad de todos; así la sociedad funciona como una red en la que se interrelacionan el gobierno, los grupos de intereses, las distintas comunidades, las instituciones... Además, los ciudadanos tienen un conocimiento de las necesidades propias más próximo y acertado que el que tienen los políticos de cualquier gobierno, ya sea central o autonómico. También se pueden desarrollar nuevas capacidades en las personas cuando se ponen a trabajar con los demás, identificando prioridades y pretendiendo que los proyectos lleguen a alcanzarse. Los expertos en estos temas destacan que los ciudadanos implicados en la toma de decisiones mejoran su calidad de vida respecto a quienes se limitan a aceptar o aplicar las decisiones que otros han tomado pues se sienten responsables de las mejoras que han logrado. Y, además, se promueve la legitimidad de las instituciones, que, desde luego, no sobra en los tiempos de crisis que atravesamos. Así los gobiernos, las empresas y los organismos sectoriales tomarán conciencia que

ganarán la confianza, el apoyo y la colaboración de gran parte de los ciudadanos si de alguna manera los incluyen y cuentan con ellos en la toma de decisiones.

Por lo antes dicho en muchas democracias modernas han comenzado a consolidarse instituciones de democracia participativa en el marco de la democracia representativa como una nueva forma de hacer política. Ahora bien, la participación no puede quedar reducida a que nuestra clase política (nacional, autonómica, local o incluso europea) informe a la población de sus actividades y decisiones; o a que los ciudadanos sean invitados a presenciar los debates, sino que implica que el político está obligado a escuchar a la población a la hora de plantear sus problemas, en la búsqueda de oportunidades y soluciones de mejora. También es necesario proporcionar a los titulares de la soberanía los medios para la acción política, social y económica que les permitan participar en las decisiones públicas con propósito de cambio.

Para ello apuesto por el desarrollo normativo de cauces de participación ciudadana que nos permitan participar en la toma y ejecución de decisiones políticas mediante espacios institucionalmente abiertos para conocer los contenidos y programas de gobierno, que luego permitirán elegir con más transparencia a nuestros gobernantes y así poder descentralizar la gestión política para dar mayor relevancia a la ciudadanía, reforzando la organización de la sociedad civil. Ahora bien, el control es imprescindible para comprobar el desarrollo de proyectos con fines de mejora. También la participación es positiva a la hora de evaluar el esfuerzo social para desarrollar perspectivas de solidaridad en función de las capacidades y necesidades sociales. El Estado está encargado de repartir los beneficios del esfuerzo social como el mejor gerente en el ámbito de la economía y de la justicia social. Pero los ciudadanos pueden participar aportando sus puntos de vista para el desarrollo integral de la comunidad. No en vano el pueblo es el titular de la soberanía y los representantes no cumplirán con el mandato representativo si no dan satisfacción a las necesidades de los electores soberanos.

Y, por último, pienso que sería beneficioso para encauzar la deriva democrática que se permitiera el uso de las nuevas tecnologías para que los ciudadanos pudieran participar en la esfera pública. Esto podría lograrse estableciendo un marco legal para que los Medios de Comunicación, TV y Radios del Tercer Sector que funcionan sin ánimo de lucro y que son gestionados por las minorías o las comunidades a las que dan cobertura. De este modo contribuimos a democratizar el sistema de medios de comunicación y se ponen las nuevas tecnologías disponibles para la comunicación de las masas al servicio del pueblo soberano. Con ello siempre saldrá ganando la democracia.

## PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

No es nada nuevo defender la integración, el complemento, de la democracia representativa con instituciones de participación directa. Hace casi cien años ya era



uno de los rasgos de las que, en el período de entreguerras, se presentaron como modernas tendencias del Derecho Constitucional. No obstante, como he indicado antes, esas instituciones siguen siendo elementos complementarios de los propios del sistema representativo. Nuestra Constitución, las recoge con prudencia, sobre todo en lo que se refiere a los requisitos para utilizarlas a impulso de los ciudadanos. No obstante, se puede hacer camino al andar promoviendo iniciativas no sólo legislativas sino de todo tipo mediante el ejercicio de los derechos fundamentales, incluido el de petición. Si se logra concitar un apoyo social relevante sobre ellas, las asambleas representativas no podrán ignorarlas y deberán pronunciarse de un modo u otro sobre lo que plantean. De la experiencia que así se genere se podrán deducir consecuencias para promover los cambios legislativos precisos y para proponer, incluso, reformas constitucionales.

## GONZALO MAESTRO BUELGA

Respecto a la complementación de la democracia representativa con vías de participación directa de los ciudadanos, en abstracto nada se puede objetar. Dado el carácter limitado de la participación que ofrece la primera, la democracia directa aparece como forma complementaria que permite incrementar la legitimidad del Estado democrático. (A. E. Perez Luño, «Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español», *Anuario de Filosofía del Derecho* 2004). Su complementariedad ha sido vista como una exigencia dados los límites de las dos fórmulas, la garantía de la democracia en parte descansaría en la complementariedad (L. Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del galantismo penal*, Trotta, Madrid 1995). Esto resulta más evidente si se tiene en cuenta la regulación de los mecanismos de participación del cuerpo electoral en las decisiones, previstos en la Constitución española, que son escasos y aquejados de una debilidad estructural que los hacen inservibles como forma complementaria de participación (E. Virgala, «Crisis de la representación y democracia directa en España», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2013, nº 29). La necesidad de la complementación debería resultar más evidente en estos momentos de crisis de la representación política, sin embargo, este argumento resulta demasiado lineal y no da cuenta de la complejidad de la relación entre las dos formas de democracia.

La ampliación de formas de participación ciudadana en la decisión política tendrá un efecto relativo, atenuado, en la legitimación de la democracia sin la recuperación de la lógica democrática perdida de la representación política y la mediación partidaria. En una democracia representativa extremadamente debilitada y aquejada de una fuerte deslegitimación, las medidas complementarias de participación se ven esterilizadas por la lógica de ésta, que sigue siendo el instrumento fundamental. La reflexión de Ferrajoli de la interdependencia entre las dos formas es especialmente pertinente. La dificultad de que surjan al efecto mecanismos de participación directa en el contexto de democracia representativa débil es evidente, por ello, la

reflexión debiera ser global sobre la recuperación de la democracia y la vinculación social, al conflicto, de la representación.

No obstante, la demanda de participación que se evidencia en la crisis de la representación, no solo exige respuestas, sino que los instrumentos complementarios pueden producir un efecto regenerador, precisamente, por evidenciar las carencias de la representación formal y profundizar su crisis. Desde esta perspectiva, emergen como mecanismos sobre los que intervenir, ya presentes en nuestro ordenamiento, el referéndum y la iniciativa legislativa.

La práctica esterilización de esta figura que realizan, tanto la Constitución como la ley orgánica 2/1980, impiden otorgar cualquier virtualidad a este instrumento y, menos aún, como forma complementaria fortalecimiento democrático. Dos son las cuestiones que deben tomarse en consideración en la reforma del referéndum, por una parte, la participación de los electores en la convocatoria, de la que están excluidos actualmente, previendo mecanismos de iniciativa del cuerpo electoral en la convocatoria que, deberá realizarse, si los requisitos se alcanzan. La segunda es la ampliación de las materias que pueden ser sometidas a referéndum, que deben extenderse al campo legislativo (referéndum abrogativo p.e.), todas estas presentes en derecho comparado. Obviamente, el referéndum debiera ser vinculante. El referéndum adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que este mecanismo el más vinculado a las experiencias de participación y a la democracia «in diretta».

Respecto a la iniciativa legislativa, la esterilidad de la regulación actual es también evidente, el problema reside en la exacerbación de los mecanismos de la democracia representativa en confrontación con esta forma de participación en el ordenamiento español. La desvinculación absoluta entre resultado de esta y su adopción por el cuerpo electoral priva de todo efecto de legitimación democrática al sistema y agudiza su crisis. Deben preverse formas de preservación de material de la iniciativa, por complejos que puedan parecer. Especialmente interesante es la recepción en la Constitución ecuatoriana de este instituto, que establece la participación de representantes de los proponentes de la iniciativa en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, así como la entrada en vigor de esta si no se debate la iniciativa en los 180 días siguientes a su presentación (art.103.2 C. ecuatoriana). Igualmente, impide al presidente de la República el veto total, cuando se trate de proyectos de ley. Es solo un ejemplo de los espacios de ampliación de este instrumento de participación.

Por último, tomando otra vez como ejemplo el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Debemos referirnos a la revocación del mandato que, la Constitución ecuatoriana, ubica entre los instrumentos de democracia directa (art. 105), pues el objetivo es la participación en una decisión política «revocar el mandato» no elegir un representante, a pesar de la vinculación obvia con la representación Política.

Son evidentes los problemas constitucionales que las breves consideraciones respecto al referéndum y la alusión a la revocación del mandato plantean, especialmente la revocación, aunque no impiden una flexibilización del tratamiento. En el caso de la revocación del mandato, conviene recordar la reflexión de la doctrina res-

pecto a la interpretación de la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE), ésta es una distorsión del principio democrático si se interpreta en sentido liberal que permita una concepción patrimonial del escaño (M.A. Presno Linera, cit).

En todo caso estos instrumentos, por su capacidad movilizadora y de participación, abren espacios de poder que permiten recuperar la vinculación social de la democracia y tensionan en este sentido a la representación política y a la mediación partidaria.

## ANTONIO PORRAS NADALES

La aparentemente novedosa dinámica de la participación social no constituye en realidad ninguna novedad histórica, llena de incertidumbres, aventura o riesgos: es algo que está inventado desde hace tiempo en el ámbito específico de las políticas públicas intervencionistas, según los enfoques del denominado *análisis de políticas públicas*. Las políticas públicas hace ya tiempo que se vienen diseñando (al menos en su concepción ideal) conforme a pautas de un «*policy debate*» que debe incorporar activamente a las redes de usuarios o destinatarios finales de las decisiones; quienes en rigor no siempre participan de forma directa (individual) sino a través del respectivo tejido asociativo (o «capital social») desde el cual se constituyen las diversas «*policy communities*» que deben hacerse presentes tanto en las fases de diseño e implementación, como en la estrictamente evaluativa encargada de retroalimentar todo el proceso de la acción pública. Igualmente tales debates participativos deben incluir al conocimiento experto.

Naturalmente sucede que las políticas públicas operan en ámbitos institucionales sectoriales, generalmente bien predefinidos y dotados de ciertas características sustantivas (o sea, en concretas áreas como las políticas educativas, sanitarias, medioambientales, etc.) que les dan unos perfiles diferenciados y que en su caso tienen que renovarse o reactualizarse periódicamente a partir de procesos evaluativos, donde nuevamente deben participar las propias redes sociales. No son por lo tanto procesos difusos o abiertos a «todos», sino a los sectores sociales interesados o afectados (normalmente clasificables entre usuarios o proveedores). Aunque, desde el reconocimiento en los años setenta por parte del Tribunal Supremo norteamericano de la posibilidad de que cualquier organización ecologista pueda ser considerada como parte interesada en toda política medioambiental, la noción de «interés directo» se ha hecho enormemente fluida y el cuadro de «actores» de una política pública se ha venido ampliando considerablemente.

Sin embargo en nuestro contexto sociocultural parece que este tipo de enfoque de la acción pública viene progresando hasta ahora de forma muy lenta y heterogénea, más bien en las esferas locales o regionales, con una presencia algo retardada en el medio académico, y sin conseguir llegar a convertirse en un paradigma teórico susceptible de ser incorporado a una visión (y a una práctica) general de la acción estatal: una muestra más de nuestro relativo retraso histórico, en términos de desarro-

llo democrático. Parecemos ignorar todavía que se trata del circuito fundamental a través del cual no sólo se legitiman determinadas decisiones intervencionistas, sino también del mecanismo que, en su caso, asegura un mayor grado de eficacia final de las mismas en la medida en que cuentan con el consenso del propio tejido social afectado. Serían, en definitiva, la clave de bóveda sobre la que se juega el futuro del Estado social intervencionista en términos de eficacia de la acción pública.

Lógicamente, un sistema de políticas públicas participadas democráticamente implica una automática disminución de la capacidad decisional asumida por las esferas políticas directivas centrales o de gobierno, conformadas conforme al mecanismo de la representación política: serían las consecuencias de lo que Offe y sus colegas denominaron (¡hace más de treinta años!) como «administración adecuada a consensos», lo cual debe implicar otorgar un mayor grado de autonomía a los «directivos públicos» en su función de orquestadores de procesos de movilización y participación social que, finalmente, se traducen en políticas públicas intervencionistas. Si, en este contexto, resulta que al final las políticas públicas no surgen pues de una función de dirección programática general del gobierno, apoyado en la mayoría que nace de la representación, sino de procesos participativos organizados y plurales, entonces cabría deducir como conclusión que la función directiva de la política y del propio gobierno estará comenzando a decaer ante el apogeo de los mecanismos democráticos de la gobernanza. Y con ellos, la propia vigencia del principio de representación política, sobre el que se determina la mayoría que gobierna.

Ahora bien, sucede que, frente a las políticas públicas ya establecidas, aparecen a veces nuevos ámbitos problemáticos de acción que requieren de respuestas públicas en esferas que no estaban previamente institucionalizadas: es el momento en que, si un sistema político resulta ser lo suficientemente sensible a las demandas ciudadanas, el proceso de demanda-respuesta podrá operar inmediatamente de forma satisfactoria. Pero si el sistema político al final está algo anquilosado, o en estado de autismo (lo que sucede con bastante frecuencia), entonces tendrán que ser las movilizaciones ciudadanas las encargadas de mover el árbol, imponer nuevos ámbitos temáticos en la agenda pública, y exigir respuestas operativas. Así está sucediendo en parte con la nueva dinámica que parecen haber adquirido los instrumentos de iniciativa legislativa popular (tanto al nivel central como autonómico), o en general con los instrumentos participativos de protesta ciudadana, que se agregan de forma instantánea y multiplicada a través de las redes sociales tratando de influir sobre la agenda pública.

En resumen, las vías participativas no son ninguna novedad; ya existen y están establecidas, aunque siempre aparecen nuevos ámbitos de activismo social donde podrán tener un creciente protagonismo. En realidad, es una lástima descubrir a estas alturas que, incluso, disponíamos ya de circuitos genéricos y preinstitucionalizados en este ámbito, como las redes de asociaciones de consumidores y usuarios a las que, lamentablemente, hemos ignorado o «ninguneado», cuando representaban seguramente un precioso y fundamental sector estratégico de nuestra propia realidad.

Sin embargo la existencia de estos circuitos de participación se proyecta siempre sobre ámbitos o asuntos materiales sectoriales y concretos (las distintas políticas públicas, o los nuevos asuntos que se introducen en la agenda pública), lo que implica la necesaria existencia de un circuito de representación política que opere sobre el ámbito de la generalidad y que se haga cargo también, en su caso, de los intereses difusos o no organizados, aunque sea subsidiariamente. Y ello significa que, en definitiva, los procesos participativos no pueden existir sin la presencia de un marco de cobertura general que le aporta la representación política. Sólo a partir de una adecuada integración entre ambos circuitos podrá alcanzarse un sistema de gobierno eficiente para las democracias avanzadas contemporáneas.

### MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

Creo que ya he dejado bastante clara mi opinión al respecto en la contestación anterior. Simplemente añadiría que la prevención de los constituyentes frente a la participación directa, de la que hay abundantes muestras en la Constitución, carece hoy de sentido. En concreto, me chirrían las cortapisas para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Veo excesiva la exigencia de 500.000 firmas y desproporcionada la extensión de materias excluidas, especialmente esa exclusión apriorística de las que sean propias de ley orgánica. Me parece que tras el temor a la manipulación populista se esconde a menudo un miedo a la democracia misma, y un desconocimiento de todo lo que ella implica en cuanto a obligación de rebatir con razones las razones de los otros.

8. *¿Nos quiere usted hacer consideraciones adicionales con la vista puesta en mejorar la autenticidad de la representación del pueblo en las instituciones políticas que se legitiman en base a su condición representativa?*

### JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU

Como ya se ha señalado, el restablecimiento de la relación representativa entre representantes y representados se puede intentar a través de dos vías: los partidos, en tanto que nuevos sujetos que llevan a cabo la representación, o los representantes electos, como ha venido sucediendo en la tradición del Estado liberal-democrático. Cada vía presenta sus ventajas y sus inconvenientes. En la democracia de partidos a priori todo parecería indicar que deben ser estos los instrumentos más adecuados para llevar a cabo esta relación, pero ya se han señalado algunos peligros que entraña esta opción, entre los que destacábamos la invasión de diferentes ámbitos de la sociedad.

Por ello creemos conveniente reforzar el vínculo representativo entre electores y elegidos directamente. Desde esta perspectiva, todo lo que tienda a identificar al representante ante sus electores, y a acercarlo a estos a lo largo de todo el mandato puede ir en la buena dirección, aunque cada una de las propuestas incida en un momento y sobre unos sujetos distintos: desde la reforma del sistema electoral que acerque a representantes y representados, la potenciación de la democracia interna en los partidos, hasta la modificación de los reglamentos parlamentarios para reforzar los derechos-función de los parlamentarios. Dependerá de dónde se quiera poner el acento de las reformas para inclinarse por unas o por otras.

### JORGE DE ESTEBAN ALONSO

No creo que sea necesario, a la vista de todo lo que he expuesto, insistir en que hoy por hoy no cabe pensar en una democracia representativa sin la existencia de partidos políticos. Pero dicho esto, resulta indispensable acotar más la actividad, la interferencia y la presencia de los mismos en todas las instituciones del Estado. No es posible que los partidos intervengan en casi todo, como, por ejemplo, en el nombramiento de los altos cargos y, especialmente, en el gobierno de los órganos judiciales, haciendo depender de sus criterios la composición de los mismos. De forma idéntica, habría que hablar de muchos otros ámbitos de la sociedad española, en donde asistimos a una sobreabundancia escénica de los partidos. En efecto, los partidos han ido creciendo paulatinamente hasta infiltrarse en zonas de la sociedad que no les correspondía en absoluto, como pone de evidencia, por ejemplo, la lamentable ocupación de las Cajas de Ahorro. Con ello, no quiero decir que se deba copiar el modelo norteamericano, en el que los partidos solo se reavivan durante los procesos electorales, pasando el resto del tiempo que separa unas elecciones de otras, como si fuesen auténticas larvas en espera de reanimarse. Lo que desea gran parte de los españoles es que los partidos cumplan sus funciones, pero sin traspasar unos límites que deben impedir el desbordamiento partidista, lo que de una forma u otra conduce a la corrupción.

### ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA

En los últimos años se percibían signos de crisis en los partidos tradicionales, pero las elecciones al Parlamento Europeo del pasado 25-M han castigado en las urnas el bipartidismo existente dando buena prueba de que esté en peligro el sistema de partidos implantado en la transición política. Las encuestas y sondeos de opinión ya anunciaban que los partidos deberían introducir cambios profundos en su estructura y funcionamiento y prestar mayor atención a lo que opinan sus electores. El distanciamiento y la desafección ciudadana con los partidos tradicionales explican los resultados obtenidos. Las propuestas a esas reformas son muy variadas y todas deben ser analizadas con perspectiva crítica porque hay que contemplar los pros y los contras de

cada una. Son muchas las variables y los factores a tener en cuenta para intentar conseguir la ejemplaridad de los partidos políticos en su funcionamiento, no sólo ante la situación de corrupción que afecta a los partidos mayoritarios sino también en la forma de relacionarse con la ciudadanía. Es obligado pensar en reformas de gran calado para evitar y sancionar efectivamente la corrupción y hay que modificar también la ley de partidos políticos (para democratizar su funcionamiento). Incluso conviene pensar en cambiar de manera significativa la vigente ley electoral: norma heredera de la transición política y que ha permitido funcionar el bipartidismo en nuestro país. De ahí que los partidos mayoritarios eludan modificar una norma con la que han ganado las elecciones y que facilita la alternancia en el poder.

Los ciudadanos opinan que debe reformarse el sistema electoral para mejorar la proporcionalidad, establecer sistemas de listas abiertas, limitar los mandatos en las instituciones —no faltan quienes apuestan por implantar a nivel legal la revocatoria del mandato— y fijar elecciones primarias abiertas. Sin embargo estas propuestas todavía no han obtenido respuestas en el ámbito de proyectos o proposiciones de ley. Como la crisis actual es de banda ancha, puesto que afecta a lo económico y a lo político, corremos el peligro de dejar a un lado las soluciones políticas imprescindibles si se va superando la crisis económica. Es cierto que la democracia asamblearia no es viable a la vista de las experiencias conocidas, pero si los partidos no aceptan renunciar a sus aparatos cerrados y no se democratizan en su funcionamiento interno la desafección ciudadana irá en aumento, se incrementarán los fenómenos anti-sistema y al final acabará perdiendo calidad nuestro sistema democrático.

Pero pienso que no basta con que los partidos políticos (eje principal de la representación política) incorporen las reformas que el debate social y político reclama en la actualidad para que la ciudadanía recupere en parte el protagonismo que le corresponde. Nuestra democracia representativa debe realizar más reformas; será necesario modificar todo el entramado institucional democrático para hacer frente a la desafección democrática y antipolítica (los partidos políticos no pueden copar todas las instituciones democráticas en base a las denominadas cuotas. La deriva del funcionamiento de las instituciones trae su causa en su politización). No deben escapar a estas reformas nuestro sistema electoral y parlamentario, abrir cauces a la participación ciudadana, prestar atención a la sociedad de la información y su actual impacto en la democracia.

No hay soluciones definitivas. Estamos obligados a pensar en el modelo de democracia que queremos y necesitamos y dialogar sobre ello. El principio democrático se asienta en un modelo dialogante y la democracia es una tarea permanente, nunca es algo que nos venga ya dado. Por ello la democracia no es sólo el voto y el partido en el poder. Consiste en algo más profundo: ejercer el sufragio y pedir responsabilidades a los partidos políticos y a sus dirigentes. Si somos conscientes de esta realidad y la ejercemos, conscientes de que se trata de uno de nuestros derechos fundamentales, conseguiremos democratizar el sistema político democrático y el término democracia no quedará reducido a una palabra vacía de contenido en el discurso de la cosa pública.

## PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Hace años que leí la conclusión que expresó a este respecto Wolfgang Bockenförde y sigo pensando que es plenamente válida. La democracia representativa requiere de buenos dirigentes y de una base amplia de cultura política en la sociedad. El factor humano es, en último extremo, decisivo. Las instituciones son imprescindibles, los procedimientos hacen falta para encauzar los procesos políticos, las normas deben introducir elementos de seguridad jurídica, límites y garantías pero, al final, las decisiones las toman las personas, son ellas las que elaboran los planes, defienden sus propuestas y las llevan a la práctica en los diferentes planos en los que intervienen. Los buenos dirigentes sabrán trazar una buena orientación política y buscar apoyos sólidos para llevarla adelante.

La educación es esencial. La formación desde la familia y, sin duda alguna, desde la escuela más temprana en los principios de una convivencia fundamentada en la dignidad de la persona y en los derechos inviolables que le son inherentes, en el respeto a la ley y a los derechos de los demás, como condiciones indeclinables del orden político y de la paz social es imprescindible. Una educación así orientada, tal como la quiere el Consejo de Europa, es esencial para formar los ciudadanos que, al alcanzar la mayoría de edad requerida, elegirán representantes o se presentarán como candidatos para representar a los demás.

La inversión en educación es inversión en el futuro de la sociedad y, también, en la mejora de la democracia representativa porque promoverá esa cultura política democrática a la que se refería Bockenförde y facilitará la aparición de buenos dirigentes.

## GONZALO MAESTRO BUELGA

Quiero añadir unas reflexiones finales respecto a la democracia y a la crisis constitucional que condicionan las observaciones sobre la crisis de la representación política y pueden banalizar las propuestas apuntadas. Nos referimos a la interacción entre los espacios europeo y global en el ejercicio de la democracia en el interior de los Estados. La idea, compartida en general, es que la perspectiva estatal es insuficiente para reflexionar sobre la crisis de la representación política, incluso en el interior del Estado.

La paradoja de la democracia, sobre todo en los miembros de la UE, es que el espacio democrático es fundamentalmente el estatal, del que se pretende exportar legitimación a la Unión (I. Pernice, «De la Constitution composée de l'Europe», *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 2000, nº36), pero la decisión política se adopta materialmente fuera del Estado. Esto que ha sido calificado como golpe de Estado respecto a las decisiones económicas que determinaban y condicionaban radicalmente las políticas estatales incluso en los espacios de su competencia (L. Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Roma, 1013). Esto revela la trascendencia de lo que hemos llamado la fuga de la decisión política a espacios no controlables democráticamente.



En la crisis de la Constitución, que no es distinta ni ajena a los elementos que inciden en la crisis de la democracia representativa, hemos establecido tres espacios de reacción para recuperar la lógica constitucional democrática: el estatal, el europeo y el global. (M.A. García Herrera y G. Maestro Buelga, «Constitución y capitalismo financiarizado: por un constitucionalismo crítico», *Jueces para la Democracia*, 2012, nº 74). Se vincula esta reflexión con la idea expresada de que la representación política, en su expresión y contenidos, es una manifestación de la forma de Estado. La forma global de mercado como forma que sustituye al Estado social y su ruptura, obliga a ampliar el ámbito de reflexión.

Los tres espacios están interconectados y configuran un ámbito ampliado del conflicto a donde se trasladan las exigencias democráticas. Ciertamente, lo que podemos definir como el espacio global aparece como ajurídico y por ello menos sujeto a controles a los que puedan extenderse instrumentos de participación democrática, lo que no impide constatar que muchos de los mecanismos de la «gobernanza global» están constituidos por los propios Estados que actúan como agentes de la globalización, extensión y tutela del mercado. El espacio estatal debe pasar, de ser el del control social e implementación de la decisión, a ámbito de codeterminación de la decisión en el contexto global, sujeta a los controles democráticos.

Es evidente que el espacio europeo, por su nivel de integración, institucionalización y articulación normativa, es el que posibilita una interconexión con la democracia estatal y una extensión de los instrumentos de participación democrática. Por otra parte, la integración económica producida en la UE la convierte en uno de los espacios económicos con capacidad para codeterminar la gobernanza global. Por ello, se configura como el espacio de conflicto determinante al que exportar las consideraciones hechas sobre la representación y la democracia. La relación UE y Estados es fundamental a la hora de abordar los problemas de la crisis de la representación y de la democracia, pues ya no es posible hacerlo desde la perspectiva puramente estatal. No es posible una regeneración democrática en el Estado en una Europa refractaria a la participación democrática. Pues es en este espacio en el que se adoptan las decisiones que se trasladan al Estado como ámbito de ejecución. A pesar de la introducción en el ordenamiento europeo de mecanismos de control y participación democrática, estos son mucho más débiles que los estatales. De tal forma que resulta difícil hablar de democracia en la UE y más de crisis de instrumentos solo virtuales y formales. Sobre el déficit democrático europeo, a pesar de las correcciones introducidas con el potenciamiento del rol del parlamento, poco se puede discutir (C. de Fiores, *L'Europa al Bivio*, Ediesse, Roma, 2012). Más aún, se ha pretendido teorizar el carácter refractario a la participación democrática de la UE en base a los objetivos, prevalentemente económicos, de la integración (G. Majone, «Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea», *Stato e mercato*, 2003, nº 67). La separación entre política y economía actúa en este espacio como forma de exclusión de la participación democrática. Los elementos democráticos son formales e incapaces de instaurar una dinámica participativa de los ciudadanos europeos en los procesos de decisión polí-

tica. La falta de un espacio público (político) europeo impide la europeización de la política estatal y la democratización de esta. La UE, como espacio del conflicto debe convertirse en el espacio de la democracia en el que se inserta el Estado. Sin ello, la paradoja de la democracia europea agudizará la crisis de esta y de la representación política en el seno estatal.

## ANTONIO PORRAS NADALES

Las visiones algo apocalípticas y recurrentes acerca de la crisis de la representación política nos ocultan con frecuencia la otra y exitosa cara de la moneda: el ámbito de la *representación simbólico-mediática*, que parece haber progresado consistentemente a lo largo del tiempo, apoyada en la generalizada expansión del sector audiovisual. Aunque esta perspectiva presenta, de entrada, el inconveniente de que su arena estratégica central no se situaría ahora tanto en el seno de las propias esferas institucionales sino más bien en los ámbitos de conexión o mediación entre el circuito político y el mediático (donde igualmente puede hacerse presente también la voz de los ciudadanos). Cualquier político medianamente avezado sabe a estas alturas que las hermosas y honorables elucubraciones que hacemos los constitucionalistas acerca de la representación no valen un pimiento cuando se trata de proyectarse ante los *media*, que es donde de verdad se resuelve la clave electoral-competitiva que está en la base de la propia representación política, en forma de votos.

Se trata de un ámbito donde, hasta ahora, parecen predominar visiones algo críticas o escépticas acerca del impacto general de los medios de comunicación sobre la calidad de las democracias (Habermas, Sartori, Putnam, etc.). Sin embargo, no hemos conseguido situar nuestro foco de atención sobre las evidentes ventajas que el circuito mediático ofrece al mecanismo de la representación: como mínimo en términos de instantaneidad, visualización, capacidad de imputación-responsabilidad, o incluso de expresión pluralista. Como tampoco hemos sabido apenas indagar en la nueva dimensión «virtual» que asume la acción política en su proyección sobre la arena de la representación simbólico-mediática: un ámbito que menospreciamos habitualmente, entendiéndolo como pura retórica discursiva o como simples estrategias de imagen, cuando en realidad es posible que contenga las principales claves que determinan la identificación colectiva de los ciudadanos con sus representantes, suscitando así su confianza: confianza que, al final, debe ser entendida como el contenido más sustancial de la representación política. (Sobre el tema y con mayor amplitud cfr. mi próximo libro *La acción de gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, en editorial Trotta).

En cualquier caso, sería esta dimensión simbólico-mediática la que viene impulsando consistentemente hacia la progresiva «personalización» de los mecanismos de la representación (personalización, se supone lógicamente que de los líderes, no del conjunto de los representantes), lo que explica probablemente tanto la reiterativa retórica de las listas abiertas como las consistentes demandas hacia una cierta

«presidencialización» de nuestras formas de gobierno. Pero al mismo tiempo, esta deriva simbólico-mediática de la representación parece condicionar la propia acción política de gobierno, exigiendo normalmente un tipo de respuestas instantáneas de los gobernantes, que con frecuencia se reducen a meros «posicionamientos». Aunque tales posicionamientos no siempre son monopolio exclusivo de los propios gobernantes, sino que permiten igualmente formular posiciones alternativas instantáneas por parte de la oposición: son las conocidas «comparencias» a través de las cuales la clase representativa se hace presente ante los ciudadanos. De lo cual se deduce una proyección plural del circuito representativo, que tenderá a canalizarse ahora no tanto a través de la labor de formación de la voluntad de la cámara legislativa, sino también mediante la expresión de voluntades diversas y plurales que se transmiten al circuito mediático a través de distintos soportes comunicativos (es decir, no sólo a través de los tradicionales canales periodísticos, sino mediante el recurso a blogs o redes sociales en internet), impactando finalmente sobre la opinión pública.

Son este tipo de transformaciones en el ámbito simbólico-mediático de la representación las que están incidiendo de una forma más decisiva en la conformación de la realidad presente: aunque por desgracia se trata de una esfera que hasta ahora parece que venimos dejando casi en exclusiva en las manos de los expertos en comunicación, que a veces suelen guiarse por parámetros bastante ajenos a los principios propios de una democracia constitucional.

Esta deriva histórica tiene especial importancia cuanto se la conecta con algunas de las grandes cuestiones pendientes de la teoría (y la práctica) de la representación política: como por ejemplo las referidas a los circuitos de imputación y responsabilidad. Si en general la responsabilidad política tiene una irrefrenable tendencia a diluirse en el contexto complejo de los estados democráticos contemporáneos y en el difuso ambiente de la gobernanza, debemos recordar que al final las grandes y sonadas dimisiones de representantes o de gobernantes debido a casos de corrupción, están siendo impulsadas en la práctica por el propio circuito mediático (conectado generalmente de forma inmediata o directa con el judicial), operando dentro de la lógica de lo que Thompson ha denominado como el «escándalo político»: un mecanismo a través del cual se vienen poniendo en marcha constantes y periódicos procesos de auto-depuración de los sistemas democráticos contemporáneos, sobre la base de unos instrumentos mediáticos que permiten atender de forma inmediata a las exigencias de imputación y responsabilidad política.

Pero incluso más allá de los grandes acontecimientos que se proyectan mediáticamente en forma de escándalos políticos, el circuito de la representación simbólica contiene elementos consistentes de imputación, responsabilidad e instantaneidad, que se configuran en la práctica contemporánea como elementos fundamentales de articulación de un sistema democrático avanzado. Toda una arena de exploración que por ahora, desde la perspectiva doctrinal constitucional, parece que tenemos bastante abandonada a pesar de afectar de lleno a algunos de los núcleos centrales de la teoría de la representación.

## MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

En la situación de atrofia constitucional por la que atravesamos, se me hacen difícilmente concebibles medidas puntuales dirigidas a reforzar la autenticidad de la representación política. Haría falta que los partidos políticos emprendieran una labor de autocrítica capaz de identificar los obstáculos que alejan su funcionamiento de la exigencia de democracia interna y poner en marcha las terapias dirigidas a superarlos. Habría que tener un diagnóstico preciso de los males de la *vieja política* y una voluntad resuelta de poner los medios para superar las patologías y evitar la repetición de situaciones que nos han conducido hasta donde nos encontramos. La corrupción política ocupa hoy un lugar destacado entre las preocupaciones de los españoles, y frente a ello no se aprecia más respuesta que un confuso debate sobre el momento procesal a partir del cual la elucidación de responsabilidades penales debería producir consecuencias políticas. Los partidos son maquinarias de poder y como tales deben ser tratadas por el derecho, en cuanto a exigencias de transparencia y controles. En los Parlamentos, que continúan siendo el *nervio* de una democracia representativa basada en la soberanía del pueblo, habría que hacer lo posible para que los representantes que no ocupan posición de portavoz lograran salir de la invisibilidad ante la opinión pública a la que le relega la actual organización de la vida parlamentaria. Hace falta audacia, una *sacudida regeneracionista*, que bien podría ir de la mano de la toma de conciencia de que el consenso que se fraguó durante la transición, y que nos ha permitido tener la Constitución democrática más longeva de nuestra historia, está agotado. Pero mucho me temo que la larga crisis económica que padecemos, unida al desafío secesionista, continúen siendo en el futuro más inmediato la coartada para perpetuar una estrategia del caracol, que incidirá muy negativamente sobre el sentido de la representación política y la posición de las instituciones que le dan vida.

\*\*\*

TITLE: *Academic survey about political representation*

ABSTRACT: *In this academic survey a group of Constitutional Law Professors answer some questions about political representation, and specifically about political representation as the way of legitimate the democratic state, its current crisis (the role of political parties, the problems in the representative relationship between electors and electeds...) and the proposed initiatives to overcome this crisis.*

RESUMEN: *En esta encuesta un grupo de Catedráticos de Derecho Constitucional contestan un conjunto de preguntas sobre la representación política; y, más concretamente, sobre la representación política como forma de legitimación del Estado democrático, la crisis que actualmente atraviesa (debido al papel que desempeñan los partidos políticos y a los problemas en la relación entre los representantes y los representados), así como a las posibles vías de superar esta crisis.*

KEY WORDS: *democracy, representative democracy, political representation, democratic state legitimacy, political parties, representative relationship, direct democracy.*

PALABRAS CLAVE: *Democracia, democracia representativa, representación política, legitimación del Estado democrático, partidos políticos, relación representativa, democracia directa.*