

LA DESCONEXIÓN ENTRE REPRESENTANTE Y REPRESENTADO:
¿CAMINAMOS HACIA LA REVOCACIÓN DEL MANDATO
REPRESENTATIVO?

M^a Elena Rebato Peño

Profesora Titular de Derecho Constitucional.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo.

Universidad de Castilla- La Mancha.

Mariaelena.rebato@uclm.es

INTRODUCCIÓN. I. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA; II. PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN; III. LA SUPLANTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR EL CIUDADANO Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA; IV. RESEÑA BIBLIOGRÁFICA.

INTRODUCCIÓN

Sería una osadía abordar la cuestión de la representación política en la actualidad ignorando la desconexión y desafección que existe entre el representante y el representado; o lo que es lo mismo entre el cuerpo electoral,- el ciudadano- y los representantes políticos.

Desunión que se torna en decepción cuando el elector es consciente de que pese a la vigencia de las líneas esenciales del mandato representativo, la presencia de los partidos políticos va más allá de la ser unos meros instrumentos o cauces vehiculares en la formación de la representación política, dinamitando prácticamente así la misma.

No puede negarse que el Estado Democrático actual es tal y como señala Laporta una “*Democracia representativa de partidos*”¹; pero en nuestra opinión tampoco puede obviarse que va camino de convertirse utilizando las palabras de Torres del Moral en un

¹ LAPORTA, Francisco J. “El cansancio de la democracia” *Claves de la Razón Práctica*, nº 99, 2000, pág. 35

“mandato imperativo de partidos”, a través de reformas legales, como las de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en 2011, que al menos en apariencia intentan evitar la reforma del texto constitucional² para adaptar o realizar una interpretación acorde con el momento actual del mandato representativo. Pero son precisamente estos partidos políticos cuya presencia era imperativa en una democracia, tal y como señalaba Kelsen³, los que han provocado esta ruptura de la relación a tres entre el ciudadano, el partido político y el representante.

La corrupción política, la financiación irregular de los partidos, las prácticas internas de los propios partidos que desembocan en un funcionamiento escasamente democrático de los mismos, o el transfuguismo; son elementos que abren una reflexión sobre el propio concepto de democracia representativa. Ante estas situaciones quizás sea necesario implementar o reforzar los mecanismos de democracia directa ya contemplados, suprimir la prohibición del mandato imperativo o introducir en algunos ordenamientos jurídicos como el español instituciones propias de regímenes presidencialistas, como la revocatoria del mandato o el referéndum revocatorio.

El estado actual de partidos necesita una profunda reestructuración, para la cual sería necesario desmitificar la pureza del mandato representativo, que en realidad nunca ha funcionado en plenitud⁴.

En las próximas páginas abriremos la discusión sobre la vigencia y/o necesidad del mandato representativo o si tal y como ya apuntó el Tribunal Constitucional español en una de las sentencias claves sobre la representación es posible “*un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados*” (F.J. 2º). STC 10/1983. Esta es la línea que propugna por ejemplo Triepel, para quien el Estado de Partidos no hallará su legitimidad jurídica mientras perviva la prohibición del mandato imperativo⁵.

² TORRES DEL MORAL, A. “Réquiem por el mandato representativo”, Revista de Derecho Político, nº 81, 2011, pág. 53

³ “*La democracia moderna descansa, puede decirse sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático (...)*”. *Esencia y valor de la democracia*. Labor, 1934, pág. 34.

⁴ En este mismo sentido Torres del Moral, señala que pese a lo que se pretendía con el mandato representativo, “*El Parlamento nunca fue el templo de la razón y de la palabra incontaminada de la realidad exterior; antes al contrario*”. “Réquiem por (...) op. cit. pág. 55

⁵ TRIEPEL, Heinrich. *La Constitución y los partidos políticos*. Tecnos, Madrid, 2015

El deficiente funcionamiento de los partidos políticos ha tenido como resultado, que el ciudadano se pregunte sobre la intensidad o el grado real de su participación en el sistema democrático actual, cuestionando de este modo la teoría clásica del Estado Democrático.

I. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Los sistemas democráticos actuales son sistemas de democracia representativa. No obstante, junto a los típicos elementos de la democracia representativa, perviven también algunos instrumentos propios de la democracia directa, como el referéndum, la iniciativa legislativa popular, el régimen de concejo abierto contemplado en el artículo 140 de la Constitución Española (CE, en adelante), o el revocatorio del mandato como mecanismo de participación del ciudadano, bastante frecuente en algunos países de Iberoamérica

En términos generales, los ciudadanos no intervienen directamente en los asuntos políticos, sino que lo hacen a través de sus representantes elegidos a partir del ejercicio del derecho de sufragio. Tal y como afirma Loewenstein, “*la invención o descubrimiento de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y el mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención de la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica*”⁶

Hablar de democracia representativa significa casi de forma automática la interdicción del mandato imperativo, típico de la representación en la época medieval. Pero esta afirmación, permite no pocas salvedades y matizaciones, como las del recall en EEUU, o la institución de la revocación del mandato presente en múltiples Constituciones Latinoamericanas, como la de Colombia, Ecuador, Venezuela, Panamá y Perú entre otros. Esta institución ajena en principio al sistema democrático de nuestro entorno, salvo la peculiaridad que veremos más delante de la Constitución portuguesa, y cuya incorporación a nuestro ordenamiento está siendo reclamada por algún sector de la ciudadanía es lo que entre otros factores, nos ha llevado a plantearnos si este instrumento propio de la democracia participativa supone una pérdida de vigencia de la prohibición del mandato imperativo o la obsolescencia del mismo.

⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, pág. 20

El mandato imperativo como es sabido tiene su origen en los Parlamentos medievales del Antiguo Régimen en los que la representación era de origen estamental, y las denominadas instituciones representativas de la época no eran auténticos representantes del Pueblo, sino representantes de unos estamentos determinados. El representante, lo era en base a los principios del contrato de representación en el derecho privado y por tanto tenía vinculada su actuación al representado a través de los denominados “*cuadernos de instrucciones*”, que van a exigir a los primeros responsabilidades por el incumplimiento de la función encomendada, contemplando incluso la posibilidad de revocación del mandato de representación por parte de los representados. Todo ello sin perjuicio de que algunos autores como Gargarella relativicen el uso del mandato imperativo, señalando que sólo lo utilizaban en algunos casos y en muy contadas ocasiones y que en ningún caso se impedía al representante pensar por su cuenta, sino que el representante no defraudase la voluntad mayoritaria en cuestiones cruciales. Los intereses localistas frente a los intereses generales de la Nación entendida como un todo, propiciaría según este autor una democracia deliberativa que obligaría a los representantes a pactar y llegar a acuerdos con las comunidades que representan⁷, lo cual no era tan negativo.

Pero a partir de los siglos XVII y XVIII, la función representativa se va a revelar incompatible con el mandato imperativo ya que los representantes van a necesitar una libertad absoluta de actuación. Si unimos a esto la universalización del sufragio, la entrada en escena de los partidos políticos y la idea de la soberanía nacional, la consecuencia inmediata será que los diputados van a pasar a representar al conjunto de la Nación⁸, y no a una corporación o parte de la misma, al tiempo que dejan de estar sujetos a instrucción alguna, imposibilitando la revocación de su mandato antes del periodo de finalización del mismo.

La Nación, a diferencia del Pueblo (conjunto de las voluntades soberanas de cada individuo), no tendría tal y como señalaba Burdeau⁹ voluntad hasta que los representantes no la crearan. El Parlamento, como manifestaba Edmund Burke en su famoso discurso a

⁷ En este sentido se expresa este autor en su obra *Crisis de la representación política*, Fontamara, México, 2002

⁸ “Los representantes nombrados por los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la nación entera y no se le podrá dar ningún mandato” Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y Constitución francesa de 1791.

⁹ BURDEAU, Georges. *La democracia*, Ariel, Barcelona, 1970, pág. 98

los electores de Bristol en 1774, “*no es un Congreso de embajadores que defiende intereses distintos y hostiles intereses (...), sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo*”. Ya no se representa a un estamento o sector social o circunscripción en concreto; sino que el representante lo es de un ente distinto y superior al de los ciudadanos – la Nación– .

Pero, ¿cuál es el auténtico significado del término representación? La representación, en términos generales, supone actuar en nombre de otro. Sin embargo, esto no significa que el representante tenga la obligación de actuar como lo haría su representado, sino como mejor crea que va a satisfacer a los intereses de éste. Representar sería así actuar por otros, pero no como harían otros, utilizando una de las definiciones que Pitkin realiza de la representación¹⁰ Todo ello teniendo en cuenta que el propio término “representación política” se asienta sobre una gran ficción jurídica, pues a diferencia de la representación en el ámbito privado, no hay vinculación jurídica entre representante y representado. Por tanto, ¿cómo podemos definir la representación en el ámbito político?

García Roca, señala que se trata de “*una atribución de competencia y de legitimidad a ciertos cargos públicos para decidir acerca de la voluntad de los órganos del Estado con arreglo a un proyecto o programa presentado en una concurrencia electoral ante los ciudadanos*”¹¹, concurrencia a la que se llega a través de las vías que representan los partidos políticos.

El Tribunal Constitucional español en las sentencias 5 y 10/1983, con motivo de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la antigua Ley de Elecciones Locales, que preveía la posibilidad de cesar en el mandato a aquellos miembros de partidos políticos, federaciones o agrupaciones que hubieran abandonado la formación política a través de la cual concurrieron a las elecciones, dibuja las líneas esenciales de la representación política¹².

¹⁰ PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985, pág. 182

¹¹ GARCÍA ROCA, Javier. *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 63

¹² Jurisprudencia que ha sido reiterada en una sentencia más reciente, concretamente en la STC 298/2006, con motivo de la negativa de un concejal que ha abandonado voluntariamente un partido político a cesar para ser sustituido por el siguiente en la lista electoral del partido político.

1º.- La representación política es un instrumento para hacer efectivo el derecho de participación de los ciudadanos (de ahí la conexión entre representación y derecho de participación política); así cuando el derecho de los representantes resulta dañado al ser cesado por alguien distinto de quien les eligió, se lesiona indirectamente el derecho de los representantes a participar en los asuntos públicos (consagrado en el artículo 23.2 CE).

2º.- Los representantes políticos no representan a una parte de los electores, que fueron los que votaron a los partidos políticos por los que fueron elegidos; sino al conjunto del electorado¹³. “*Lo propio de la representación, de cualquier modo que esta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de lo cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron a su favor o formaron la mayoría los actos de aquel. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella*” STC10/1983. Fj. 2º. No olvidemos además que el propio art. 66.1 de la Constitución española, señala que “*las Cortes Generales representan al pueblo español (...)*”

3º.- Extiende la prohibición del mandato imperativo a la relación de los representantes con su partido, prohibiendo que aquellos reciban órdenes o instrucciones de los mismos. A esto debería añadirse que en nuestra opinión la prohibición del mandato imperativo también impediría que por causa de la acción u omisión de un partido político, sus miembros y representantes de la Nación en las Cortes Generales se vean afectados negativamente. Esto es lo que sucede tras la reforma del artículo 6.4º de la LOREG en 2011, que señala que serán incompatibles “*(...) las personas electas en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme, así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme (...)*”. Dejando a un lado que más que

¹³ Discrepan de esta opinión mayoritaria del Tribunal Constitucional español los Magistrados D. Ángel Latorre, D. Manuel Díez de Velasco y D. Luis Díez- Picazo a en el Voto Particular a la STC 10/1983, en el que se afirma que a su entender “*en el ámbito de la representación nacional, no se trata de que todos y cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos, sino que como se ha dicho es el conjunto de representantes reunidos en las cámaras reglamentariamente convocadas lo que representa al conjunto de los ciudadanos.*”

incompatibilidad sería conveniente hablar de inelegibilidad, ya que se trata no tanto de poder o no desempeñar el cargo público representativo, sino de su legitimidad a la hora de concurrir al proceso electoral; esta reforma legal ha sentado las bases del mandato de partido más que del mandato representativo. No cuestionamos la legitimidad de las medidas que intentan impedir la presencia de formaciones políticas ilegalizadas por un comportamiento antidemocrático grave y reiterado de sus miembros; sino de la forma de realizarlo. Tal y como señala Torres del Moral “*la disolución del partido no debe tener más efecto que la disolución de ese vínculo asociativo interno*”¹⁴, que es el que une al diputado con su partido y que como todo nexo asociativo, aunque sea de relevancia constitucional como en este caso, puede romperse en cualquier momento sin más consecuencias negativas que las derivadas de esa relación asociativa y que reiteramos no puede suponer la ruptura del nexo representativo porque el partido no es titular de esa conexión.

Con esta medida, así como con alguna otra como penalizar el transfuguismo en el ámbito local, no teniendo en cuenta el voto de los tránsfugas en el cómputo de la mayoría necesaria para la presentación de la moción de censura al Alcalde (art. 197.1 LOREG¹⁵), se fortalece el poder del partido, superando con creces la relevancia que le otorga el artículo 6 de nuestra Constitución. El concejal es el representante del ciudadano y no del partido, está vinculado jurídicamente a él y no al partido y por tanto no debería ver limitadas sus funciones representativas por abandonar la formación en la que concurrió al proceso electoral. Al margen de que esto supondría una limitación de las facultades inherentes al cargo público representativo y por ende al contenido del derecho de sufragio pasivo ex. art. 23.2 CE. Pero sobre el transfuguismo y sus posibles repercusiones volveremos más adelante.

II. PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN.

¹⁴ TORRES DEL MORAL, A. “Requiem (...)”, op.cit. pág. 31.

¹⁵ “ (...) En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentra en tales circunstancias. Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato”.

De una manera indirecta en las definiciones que se han realizado de la representación política (sobre todo cuando hemos utilizado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español), se ha deslizado uno de los elementos claves desde hace tiempo en esta institución, - los partidos políticos-.

Los partidos políticos, van a revelarse como herramientas esenciales en la formación y en la manifestación de la voluntad popular, tal y como se menciona en el art. 6 CE. Son los encargados de aglutinar ese cúmulo de intereses diverso y heterogéneo del conjunto de los ciudadanos, y “*el instrumento fundamental para la participación política*”.

La necesidad de que hubiese unos intermediarios entre la sociedad civil y la jurídica, es el germen del nacimiento de los partidos, pero tras su surgimiento y auge que podemos situar en su constitucionalización en los principales textos europeos, la Constitución italiana de 1947 (art. 49); Ley Fundamental de Bonn de 1949 (art. 21); o la Constitución Francesa de 1958 (art.4º), entre otras, parece que ha comenzado su decadencia o cuestionamiento.

Como manifiesta Laporta, los partidos políticos se han convertido en la “*bestia negra*” del Estado democrático y son percibidos “*como artificios extraños en la sociedad, anquilosados y marcados por pequeños intereses sectoriales*”, en vez de como instrumentos activos de representación y “*vitalidad política*”¹⁶. Nicolás Pérez Serrano manifestaba cómo el diputado se ha quedado sin personalidad por mor del protagonismo de los partidos y que los parlamentarios representan ya no al distrito que los eligió, ni a la nación de que son órgano, sino al partido en que militan y que ejerce sobre ellos “*autoridad castrense severísima*”¹⁷. ¿Puede entonces culparse a los partidos políticos de esa desconexión que se ha producido entre representante y representado, por entender este último que la prohibición del mandato imperativo solo opera frente al ciudadano y no frente al partido que sí mantiene una relación de mandato imperativo con el representante político?

Un sector doctrinal entre los que se encuentra Punset, considera que predicar el mandato imperativo respecto de la relación entre representante y partido político, sería negar el sentido histórico de esta institución, que como hemos afirmado al principio de

¹⁶ LAPORTA, Francisco J. “El cansancio de la democracia” op.cit. pág. 36.

¹⁷ PEREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 328

este artículo, tendría su origen en la relación de dependencia entre representante y representado en el parlamentarismo medieval¹⁸.

No podemos negar la certeza histórica de la afirmación precedente, pero ¿por qué no planteárnos la posibilidad de que la omisión en los orígenes del mandato imperativo de la extensión de la prohibición de que los representados imparten órdenes a los representados, a la relación entre representante y partido político, fuese producto de la inexistencia en los orígenes del sistema democrático de una organización de estructura y funciones tan importantes como el partido político?

El texto constitucional español en la línea del constitucionalismo democrático actual, ha otorgado a los partidos políticos la función de encauzar la participación del ciudadano en la vida política, haciendo efectivo el derecho de participación política del artículo 23 CE. Sin embargo, el titular del derecho de participación en la vida política tanto en su vertiente activa como pasiva, sigue siendo la persona física y nunca el partido político (SSTC 5/1983 y 10/1983).

Afirmado lo anterior, las dudas sobre la extensión del mandato imperativo a la relación representante – partido político, se despiertan de la forma más virulenta en un problema en concreto, cual es el de la titularidad del escaño.

El Tribunal Constitucional español, declaró en el año 1983 la inconstitucionalidad del precepto de la Ley de Elecciones Locales que otorgaba a los partidos políticos la *auctoritas* para privar a los representantes de su función por una decisión que no emana del pueblo soberano.

Paradójicamente el Tribunal Constitucional español no tiene en cuenta a la hora de resolver los recursos, como sí han hecho en ocasiones similares otros Tribunales Constitucionales europeos, la prohibición del mandato imperativo previsto en el texto constitucional (art. 67.2 CE). Éste, en nuestra opinión, no sólo debe interpretarse en la dirección representante- representado, sino también en el sentido representante y partido político y en definitiva frente a cualquier elemento que pudiera intervenir en esa representación. Los representantes no sólo no pueden recibir órdenes de sus representados, - la ciudadanía o el cuerpo electoral-; sino que tampoco pueden hacerlo de sus respectivos partidos políticos.

¹⁸ PUNSET BLANCO, Ramón. “Prohibición del mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos “en *Derecho de partidos*. Coord. González Encinar, J.J. Espasa Calpe, 1999, págs. 119 y ss.

Esta es a nuestro juicio una de las funciones principales que debe cumplir la prohibición del mandato imperativo en la actualidad. Su vigencia, sigue siendo necesaria para evitar que los propios partidos políticos fagociten el concepto de representación política y del propio representante.

En el ámbito europeo (con la excepción de Portugal, que ahora veremos) y por supuesto en el ordenamiento jurídico español, no sería posible la introducción de una cláusula como la prevista en el art. 151 de la Constitución de Panamá¹⁹, en el que se contempla la facultad de que el partido político revoque el mandato del diputado cuando éste atenta contra los principios ideológicos del partido político y siempre y cuando esta causa aparezca contemplada en los Estatutos del Partido. Incluso en el inciso final del precepto constitucional se reconoce la posibilidad de que mediante un proceso sumario se revoque el mandato de diputados que hayan renunciado a los partidos, es decir, despojar de la representación a los denominados “tránsfugas”. Una previsión constitucional semejante encontramos en la Constitución Portuguesa, que en su artículo 160.1. c) señala que pierden el mandato aquellos que se afilien a un partido político distinto de aquel por el que se presentaron a las elecciones. Por eso, señalábamos supra que la reforma del art. 6 de la LOREG, era de facto una revocación encubierta del mandato del representante llevado a cabo sin la necesaria reforma constitucional.

Pese a partir del papel fundamental que desempeñan los partidos políticos como cauce y expresión del pluralismo político, en el actual Estado democrático, debe negarse

¹⁹ “Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los Legisladores principales o suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguientes requisitos y formalidades:

1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los Estatutos del Partido.

2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los Estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobadas mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad de la fecha de postulación.

3. También es causar de revocatoria que el Diputado o Suplente haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

4. El afectado tendrá derecho, dentro de su Partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.

5... La decisión del Partido en que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo.

6. Para la aplicación de la revocatoria de mandato, los partidos políticos podrán establecer, previo al inicio del proceso, mecanismos de consulta popular con los electores del circuito correspondiente.

Los Partidos políticos también podrán, mediante proceso sumario, revocar el mandato de los Diputados Principales y Suplentes que hayan renunciado a su partido.”

Los electores de un circuito electoral podrán solicitar al Tribunal Electoral revocar el mandato de los Diputados Principales o Suplentes de libre postulación que hayan elegido, para lo cual cumplirán los requisitos y formalidades establecidas en la ley.”

que esto suponga la traslación de la titularidad del derecho de participación del ciudadano al partido político. El partido político es un instrumento necesario para el inicio y formación de la representación, pero éste debe volverse invisible una vez que se ha perfeccionado ésta; hecho que ocurre cuando el representante ha tomado posesión de su cargo.

Si tal y como afirma el Tribunal Constitucional español, el titular del mandato representativo, del escaño parlamentario, es el representante, el diputado que abandona o es expulsado de la formación política por la que fue elegido, en su marcha arrastra también su mandato del que es titular indiscutible. Sólo los electores y a través del ejercicio del sufragio puede condenar “moral o políticamente” este abandono del diputado, ya que son ellos mismos quien le designan. No obstante, esta jurisprudencia constitucional que en España no ha sufrido alteraciones, sí ha sido matizada en sentencias posteriores, en las que se reconoce que en el actual Estado Democrático en la que la democracia tiene como intermediaria a los partidos políticos, no se puede obviar que los representantes han sido elegidos en base a un programa político previamente expuesto a los electores “*(...) los Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes le eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito (...)*” STC 119/1990, F.J. 7º

No debe por tanto producirse sanción jurídica ante el abandono del compromiso electoral, pero en la mayor parte de las ocasiones, el electorado castiga políticamente al “diputado tránsfuga” que no vuelve a ser designado como representante. Cabe en este punto añadir, como han manifestado García Roca, que el fenómeno del transfuguismo no necesariamente debe llevarnos sin más a la repulsa del tránsfuga, ya que “*un representante escasamente disciplinado puede al cabo pretender fines constitucionalmente legítimos*”²⁰, como mantener la coherencia ideológica asumida inicialmente con los electores a través del programa electoral o su integridad moral y jurídica frente a conductas delictivas de gran parte de sus compañeros de partido. En definitiva, en algunos casos el transfuguismo mantendría la esencia de la vida

²⁰GARCÍA ROCA, Javier. “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 32, 2007, pág. 29

parlamentaria, mientras que en otros podría merecer un reproche social o político, cuyo ejercicio sólo corresponde al ciudadano y nunca al partido.

Por otra parte, ni los tránsfugas son tantos, ni la solución pasa por en estos casos trasladar la titularidad del mandato al partido para que pudiera revocar su escaño y sustituir al diputado tránsfuga por el siguiente en la lista electoral del partido. Esto supondría el paso al mandato imperativo del partido, dejando en manos de una institución oligárquica ajena al núcleo de la representación política, la decisión de la continuidad o no de la misma en la persona del ciudadano. Todo ello sin desconocer que en un sistema electoral como el español, los partidos políticos son grandes protagonistas en la representación política, pues a ellos corresponde entre otros la conformación de unas listas electorales cerradas en base a las cuales el elector elige a su representante. Pero esto no les convierte en actores únicos o protagonistas de la representación.

Los partidos políticos son, utilizando el símil de Torres del Moral, un segmento intermedio en una línea recta entre el partido político y el representante “*si se suprime, se disuelve o se extingue ese segmento intermedio por cualquier motivo, los otros dos siguen conectados ahora más directamente*”²¹

III. LA SUPLANTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR EL CIUDADANO Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Sin dejar de lado el papel central que en todo proceso representativo y en un Estado democrático deben jugar los partidos políticos, tampoco puede obviarse la existencia de determinadas prácticas en el seno de éstos que hacen que el representante se desvincule del representado y quede totalmente difuminado como se expondrá a continuación.

Estas disfunciones, son las que a nuestro modo de ver han provocado una tendencia generalizada al denominado directismo frente a la representación.

III.1. El desencanto del ciudadano.

²¹ TORRES DEL MORAL, A. “Réquiem...” op.cit. pág. 33

Como indicábamos anteriormente, existen algunos usos llevados a cabo por los partidos políticos que son utilizados por los defensores de la democracia directa para advertir de la pérdida de la pureza del mandato representativo:

1.- Los programas electorales parecen en algunas ocasiones haber ocupado el lugar de los cuadernos de instrucciones del mandato imperativo clásico.

El representante aparenta estar mediatizado por las órdenes que el partido da a través de su programa y su actuación estará limitada por el propio programa electoral. Un elemento que provoca desconfianza en el electorado que observa cómo el diputado rinde pleitesía al partido en vez de a quien le confió su representación.

2. La disciplina de voto.

El diputado está sometido a una férrea disciplina de partido, que se observa claramente a la hora de realizar votaciones trascendentales en el Parlamento. La disciplina de voto que el partido impone al representante, sancionándole económicamente en ocasiones por desobediencia; supone que aunque formalmente el parlamentario vota libremente, el sentido de su voto ha sido decidido al margen del Parlamento en el propio Grupo Parlamentario . Un componente más que acrecienta la distancia entre el representado y el representante, aunque deba admitirse que se revela imprescindible en el funcionamiento parlamentario. Se puede dar la circunstancia de que el elector haya escuchado al diputado durante la campaña electoral posicionarse en un determinado sentido sobre un tema que al votante de esa circunscripción le interese particularmente y que luego por mor de la disciplina de partido se posiciona en sentido totalmente contrario en una votación parlamentaria. . Todo ello sin olvidar que tal y como señala el art. 79.3 CE, “*El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable*”.²²

Ya Leibholz²³, señalaba que “ya no son los Parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en las que los diputados, sin otra coacción que la de su

²² Pedro De Vega afirma que el sometimiento voluntario del diputado a la disciplina de partido, no supone la violación del mandato representativo, sino realmente la esencia del mismo “*El hecho de que los diputados acepten como normal el no hacer uso de las facultades que pudieran derivar de la prohibición del mandato imperativo, y, voluntariamente se sometan a las decisiones de los partidos, significa que no se puede imputar jurídicamente a éstos la violación del mandato representativo, mientras el diputado ejercite la libertad que dicho mandato le confiere. Y, naturalmente, una forma de ejercitárla es la de someterse voluntaria y libremente a la disciplina parlamentaria del partido (...)*” en “Significado de la representación política”, Revista de Estudios Políticos, nº 44, 1985, pág. 41

²³ LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pág. 15.

conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de sus electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo; (...) sino que la democracia representativa parlamentaria ha convertido a los Parlamentos en centros en los que los diputados, llegan a sentirse en un laberinto de compromisos”.

3. Listas cerradas y bloqueadas.

El sistema electoral actual mayoritariamente de representación proporcional y sufragio de lista, pero sobre todo la existencia en la mayor parte de los ordenamientos de listas bloqueadas y cerradas; han reforzado tal y como hemos señalado el poder del partido sobre el diputado y ha fortalecido la creencia social de que el partido político ha usurpado una competencia propia del representado, cual era elegir sus propios representantes y no aquellos que necesariamente designa el partido.

Si a estos factores añadimos el fenómeno del transfuguismo, puede fácilmente entenderse la profunda decepción y desilusión política que sufren muchos electores. Éstos optaron por el candidato que el partido político incluyó en su lista porque no tenían otra opción y ahora ven como éste abandona el partido sin renunciar al escaño y como sabemos sin posibilidad en la mayor parte de ordenamientos jurídicos de revocar su mandato, ni por los partidos políticos ni por los ciudadanos.

Todo ello unido a que como señala Duverger²⁴, la tendencia de los partidos es escoger candidatos oscuros y sin grados, faltos de carisma para garantizar la disciplina del partido o para como afirma Blanco Valdés asegurarse su continuidad en el partido político y evitar que ocupen su lugar²⁵.

En conclusión, en el actual sistema la pureza del mandato representativo es algo más que discutible. Sin embargo, ello no significa que pueda o deba producirse un regreso a la vigencia del mandato imperativo, sino todo lo contrario.

²⁴ DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Española, 1972, pág. 227 y ss.

²⁵ “(...) la principal finalidad que los políticos profesionales persiguen desde la perspectiva de sus estrictos intereses individuales es continuar en sus cargos, sean estos del tipo que sean, el mayor tiempo posible, existen sobradísimos motivos para suponer que esos mismos políticos se comportarán con arreglo a un principio que tienda a asegurarles la consecución de su primordial objetivo personal. ¿Qué principio? El de promocionar, de arriba abajo, a aquellos que por su bajo perfil político y personal están en peor situación para convertirse en sus competidores potenciales y no a los que por tener perfiles más destacados podrían acabar por desplazarlos de sus puestos (..)”. BLANCO VALDÉS, Roberto. “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema” en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015, pág. 176.

Las prácticas mencionadas, que dificultan el ámbito de libertad del representante respecto del partido político, son una muestra de que hoy más que nunca es necesario garantizar siquiera un mínimo de independencia de los parlamentarios frente al partido, aunque sea únicamente para evitar que éstos sean cesados por los partidos, al menos de forma directa. El partido no puede revocar directamente el mandato representativo, del representante, ni someterlo a ningún condicionamiento ni restricción pues esto afectaría al contenido esencial del derecho de sufragio pasivo. Cuestión distinta es que los partidos utilicen todo su “imperium” de manera indirecta y sacrifiquen al representante en cuestión no permitiéndole que participe en las próximas elecciones como miembro de la lista electoral.

III.2. Acción Directa y Revocación del Mandato.

Ante este panorama es difícil no atender o comprender las voces de aquellos que exigen la intervención directa del pueblo, del representado en las decisiones políticas, ante el descrédito de los partidos políticos y de los parlamentarios. Los “*directistas*”, los partidarios de la democracia directa a ultranza, del regreso al mandato imperativo y de la incorporación en los textos constitucionales en los que no estuviera contemplado, de una institución como la del revocatorio o similar; censuran el mandato representativo. Estas críticas no son “*una combinación de ignorancia y primitivismo democrático*”, como señala Sartori²⁶, sino el resultado de una situación de decepción y hartazgo político que de ningún modo debe conducir al fin del mandato representativo.

Al ejercicio más o menos moderado de figuras como el referéndum o la iniciativa legislativa popular, se incorporan otras que aumentan la participación política del ciudadano, como es la de la revocación del mandato, bastante frecuente en Iberoamérica, aunque no tanto en Europa (si exceptuamos la etapa de los países socialistas antes de la caída del Muro de Berlín).

La revocación consiste en dejar sin efecto el mandato de aquellos representantes por aquellos que se lo otorgaron. En el ámbito constitucional, haría referencia al procedimiento por el cual los electores pueden destituir al cargo público elegido antes de la finalización de su mandato o como señala García Pelayo es “*un derecho de una*

²⁶ SARTORI, Giovanni. “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, nº 91, 1999, pág. 21.

fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria. ²⁷

Este procedimiento sólo es posible en aquellos casos en los que el representante es elegido directamente por el pueblo y no por la asamblea de representantes. Por eso, esta figura es difícilmente predicable de sistemas parlamentarios como el español, en el que sólo en algunos casos en el ámbito local puede hablarse de elección directa.

El revocatorio o recall tiene su origen en EEUU, donde pervive en más de una veintena de Estados, a finales del siglo XIX. De ahí va a extenderse por toda Iberoamérica, pudiendo mencionar sin ánimo de exhaustividad su presencia en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Un estudio pormenorizado del revocatorio en cada uno de los países mencionados excedería sin ninguna duda el objeto de esta comunicación, pero sí debe advertirse que esta figura tendrá matices diferentes en función del lugar en el que nos encontremos y del desarrollo legal que de ella se haya realizado.

En cualquier caso puede afirmarse que se trata de un mecanismo de participación ciudadana propio de la democracia directa, que se recoge en los textos constitucionales junto con las instituciones típicas de esta (referéndum, iniciativa, legislativa popular, etc.²⁸) y que se inicia siempre por voluntad del pueblo, que debe especificar los motivos por los que considera que el representante debe cesar en su mandato, procediendo luego a la recogida de firmas para posteriormente llevar a cabo una votación.

Generalmente se exigen mayorías cualificadas para entender que la autoridad ha sido revocada, teniendo como referencia los votos emitidos en la circunscripción por la que fue elegido el representante el día de su elección. Suele requerirse una mayoría del 60% de los votos emitidos, siempre y cuando éstos no sean inferiores al 60% de los votos emitidos el día de la elección; con la finalidad de otorgarle mayor legitimidad a este procedimiento que podrá tener un carácter más o menos constructivo en función de si en la misma votación se determina la autoridad que va a sustituirle en caso de que sea

²⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional comparado*. Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1951, pág. 168

²⁸ Un ejemplo de ello lo encontramos en el art. 31 de la Constitución del Perú, que manifiesta “*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, revocación o revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas (...)*”

revocada o no se contemple nada al respecto. Parece además más fácil revocar a un mandatario que mantenerle en su cargo, de ahí el *quorum* necesario.

Sin lugar a dudas, uno de los revocatorios más amplios en cuanto a su objeto lo constituye el existente en Venezuela, que afectaría incluso al Presidente de la República. El artículo 72 de la Constitución de Venezuela de 1999 establece que “*Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables*” y el pueblo venezolano ya hizo uso de él en 2004 con motivo del referéndum revocatorio al Presidente Hugo Chávez. El resultado final del mismo fue no destituir al Presidente con el 59.1% de los votos y pese a las críticas de fraude electoral, los observadores internacionales avalaron la legalidad del proceso.

Perú también contempla este mecanismo de participación ciudadana directa y aunque no se permite ni en su Constitución ni en la Ley de Derechos de participación y control de los ciudadanos, el revocatorio del Presidente de la República, es uno de los países que más uso ha hecho del mismo, llegando las estadísticas a situar su número en más de 5000 autoridades revocadas.

En nuestra opinión, quizás demasiado contundente al respecto de esta figura y sin perjuicio de aceptar que puede producir algunos beneficios en el ámbito democrático, consideramos que el recall o revocatoria del mandato colisiona frontalmente con la esencia de la representación política.

Los partidarios del mismo apuntan que ya Locke en su Segundo Tratado del Gobierno Civil implícitamente avalaba el *recall* en caso de que los representantes hubieran defraudado los intereses de los representados²⁹. En realidad la revocación del mandato supondría la rehabilitación del mandato imperativo para hacer frente a crisis institucionales y decepciones sobre el rol de los partidos políticos. Pero, la votación popular para resolver el revocatorio se limita a la circunscripción electoral en el que la autoridad fue elegida, desmintiendo así que el representante lo sea de toda la Nación y no

²⁹ “(…) Pues como todo poder que se concede con el encargo de cumplir un fin determinado ha de limitarse a la consecución de ese fin, siempre que el fin en cuestión sea manifiestamente olvidado o antagonizado resultará necesario retirar la confianza que se había puesto en quienes tenían la misión de cumplirla, y así, el poder volverá a manos de aquellos que la concedieron, los cuales podrán disponer de él como les parezca más conveniente para su protección y seguridad. De este modo, la comunidad conserva siempre un poder supremo de salvarse a sí mismo frente a posibles amenazas e intenciones maliciosas provenientes de cualquier personal, incluso de los legisladores mismos, pues puede ocurrir que éstos sean tan insensatos o tan malvados como para planear llevar a cabo proyectos que vayan contra la libertad y la propiedad de sus súbditos”. Pág. 154-155

sólo de los censados en una determinada circunscripción; elemento éste neurálgico en la representación. El otro componente primordial sería el de la irrevocabilidad del mandato, que tampoco se cumple con el revocatorio.

Por otra parte, los beneficios que se conectan a esta figura, mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, menor corrupción política de las autoridades al ser conscientes de que pueden ser revocadas y un mayor control de los ciudadanos respecto a sus representantes, creo que ni son tan relevantes ni tan saludables para la democracia en sí, y que en cualquier caso los mismos pueden ser obtenidos a partir de otras instituciones de democracia directa como el referéndum o la iniciativa legislativa popular. Muchos de los países que se “benefician” de este instrumento, son víctimas del populismo y ejercen mediante la revocatoria un control sobre las autoridades exento en muchos casos de razones de peso, más allá de las críticas y acusaciones efectuadas por la oposición política. Para mantener la democracia es preferible un control parlamentario de nuestros representantes, en vez de un control popular ejercido por unos ciudadanos que si usan de forma generalizada este mecanismo de democracia directa, pronto caerán en el hastío y banalización de sus decisiones y consecuencias.

La mejora de la democracia representativa, la regeneración de la confianza entre el representante y el representado pasa por múltiples factores y muchos de ellos ajenos al propio derecho, como la ética del representante o su responsabilidad y la de los partidos o el aumento de la cultura política. Por ello hacemos nuestras las palabras de Pablo Lucas cuando señalaba que las soluciones “*juegan su existencia y desarrollo en el campo político. El derecho constitucional sólo puede ofrecer los cauces procesales y la garantía de la observancia de sus formas externas junto con ciertos límites y cautelas. Lo demás hoy por hoy, quedará casi todo fuera de su alcance*”.³⁰

³⁰ “Los problemas constitucionales de la representación política”, *Revista Jurídica del Perú*, nº 11,1997, pág. 150

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

- BLANCO VALDÉS, Roberto. “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015.
- BURDEAU, Georges. *La democracia*. Ariel, Barcelona, 1970
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Española, 1972
- GARCÍA ROCA, Javier.
 - “Representación política y transfugismo: la libertad de mandato”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 32, 2007
 - *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi, Pamplona, 1999
- GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional comparado*. Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1951
- GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la representación política*. Fontamara, México, 2002
- KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Labor, 1934.
- LAPORTA, Francisco J. “El cansancio de la democracia”, *Claves de la Razón Práctica*, nº 99, 2000.
- LEIBHOLZ, GERHARD. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1986
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. “Los problemas constitucionales de la representación política”, *Revista Jurídica del Perú*, nº 11, 1997
- PEREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Civitas, Madrid, 1976
- PUNSET BLANCO, Ramón. “Prohibición del mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos” en *Derecho de partidos*. Coord. González Encinar, J.J. Espasa Calpe, 1999
- PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. CEC, Madrid, 1985
- RAMIREZ NARDIZ, Alfredo. “Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España”, *Revista de Derecho UNED*, nº. 18, 2016

- SARTORI, Giovanni. “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, nº 91, 1999
- TORRES DEL MORAL, Antonio.
“Réquiem por el mandato representativo”, *Revista de Derecho Político*, nº 81, 2011
“Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos”, *Revista de Derecho Político*, nº 14, 1982
- TRIEPEL, Heinrich. *La Constitución y los partidos políticos*. Tecnos, Madrid, 2015
- VEGA, Pedro de. “Significado de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 44, 1985,