

# Teoría y práctica de la representación política

Daniel  
Fernández  
Cañueto

Doctor por la Universitat de Barcelona

**SUMARIO:**

- I. Introducción
- II. Representación política y sistemas sociales
- III. Representación política y constitución española
- IV. Conclusiones

**NOTA BIOGRÁFICA:**

Daniel Fernández Cañueto es licenciado en Derecho por la Universitat de Lleida, obtuvo un Máster Universitario en Especialización e Investigación en Derecho en la Universidad de Zaragoza en 2013 y fue Doctor *Cum Laude* por la Universitat de Barcelona en 2017. Actualmente es profesor de Derecho constitucional en la Universitat de Lleida. Asimismo, es cofundador del seminario *Nuevos Horizontes del Derecho Constitucional* y forma parte del grupo consolidado de la Generalitat de Catalunya de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO). Ha realizado estancias en la Universidad de Ottawa y en la Universidad de Chile. Sus líneas de investigación principales versan sobre los sistemas de gobierno representativos, la democracia constitucional y el federalismo.

**I. INTRODUCCIÓN**

A mediados de 2012, España tenía un nuevo licenciado en Derecho cuya preocupación social y política era coincidente con la desazón que sentía la mayoría de su propia generación “milenial”. Esa intranquilidad era producto de estar viviendo una época en la que las costuras del sistema que le había visto crecer parecían romperse en lo económico y debilitarse en lo democrático. Una inquietud colectiva que, vistos los acontecimientos de aquellos años, no era para nada de extrañar. En la memoria reciente de quienes habíamos nacido ya en democracia aparecían concatenados sucesos de gran calado como el inicio de una crisis financiera global que mutó en recesión mundial (2007-2009), la Audiencia Nacional denunciando ante la fiscalía la existencia de una caja B en el Partido Popular (2009), el Tribunal Constitucional fallando en contra de una parte del Estatut de Autonomía de Cataluña aprobado primero por las Cortes y luego en referéndum por los ciudadanos de Cataluña (STC 31/2010), el Parlamento nacional reformando por la vía rápida el artículo 135 de la Constitución para aplacar a los mercados incluyendo en su seno el principio de estabilidad presupuestaria (2011), el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero pidiendo un rescate a Europa por valor de 100.000 millones (2011), el movimiento de los indignados bloqueando el acceso de los diputados al parlamento de Cataluña (2011) y tomando las calles de toda España (2012), al Presidente de la Generalitat

de Cataluña (Artur Mas) convocando unas elecciones en clave plebiscitaria independentista (2012), al 15-M rodeando el Congreso de los Diputados para evitar que se desarrollara la sesión prevista (2012), a la justicia iniciando un macro proceso por los ERE en Andalucía (2012) y, por último, al recién electo presidente del Gobierno (Mariano Rajoy) rompiendo las promesas electorales realizadas un mes antes sobre educación, sanidad y pensiones mientras presentaba un ajuste presupuestario de 65.000 millones de euros para los dos años siguientes (2012).

Esa realidad provocaba un gran malestar social que el barómetro del CIS de diciembre de 2012 reflejaba a la perfección. A la pregunta con multirespuesta de cuál era el principal problema de España un 77% de ciudadanos afirmaba que el paro y un 30% que la clase política y los partidos, mientras que cuando se les interpellaba sobre cuán democrática era España un 43% afirmaba que poco. Al parecer, ante los ajustes para frenar la crisis económica, la corrupción, las tensiones territoriales y el escaso cumplimiento de los compromisos electorales, una parte nada desdeñable de la sociedad empezó a dirigir también su mirada hacia la democracia representativa como sistema y a los cargos y partidos políticos como actores privilegiados del mismo. A partir de entonces, en el seno del constitucionalismo y la ciencia política española se empezó a discutir sobre cuál era el origen real del descontento social, qué impacto estaba teniendo sobre el sistema y qué reformas debían llevarse a cabo para que la democracia saliera fortalecida.

Por un lado, estaban quienes consideraban que la democracia española tenía algunos desajustes producto de cuarenta años de uso, que ello no derivaba en un problema de modelo, aunque sí de representatividad en el interior del mismo, y que la solución pasaba por reformas puntuales que sobre todo orbitaban alrededor de la democracia constitucional. A su parecer, los partidos políticos se habían ido expandiendo en el interior de los órganos del Estado de tal forma que, directa o indirectamente, ocupaban la mayor parte de las instituciones (incluso aquellas que deberían tener carácter independiente), desnaturalizando la teórica separación de poderes y desvirtuando su función constitucional. Así pues, el problema residía en una dinámica partidista que estaba erosionando los mecanismos de control del sistema democrático facilitando la opacidad en la toma de decisiones, el clientelismo y la corrupción. Frente a esa realidad, las principales soluciones que se propusieron fueron reforzar la independencia de las instituciones, aumentar las incompatibilidades, eliminar las puertas giratorias, mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas públicas, modificar el sistema de elección de determinados cargos públicos, reformar la financiación de los partidos políticos y profundizar en su democratización interna.

En cambio, también estaban quienes consideraban que el problema era sistémico debido a una falta de representatividad, y por tanto de legitimidad, de la democracia representativa en general y de la española en particular. A su parecer, las cúpulas de los partidos no eran otra cosa que “élites extractivas” de carácter político que, desde su preeminente posición de legisladores, instauraban mecanismos de apropiación continuada de la renta popular para obtener beneficios

en una época donde era muy difícil la creación de riqueza. Una minoría formada por las cúpulas de los partidos y los representantes políticos electos que ni se encargaban de buscar el bien común ni trasladaban a los órganos del Estado la voluntad de sus electores, sino que dedicaban sus esfuerzos a perpetuar la acumulación de riqueza del grupo al que pertenecían: las élites político-económicas. De ahí que ni partidos políticos ni cargos públicos representativos pudieran ser considerados como verdaderos transmisores de la voluntad popular, y de ahí también que se considerara que la democracia representativa no era verdaderamente representativa y, por tanto, realmente democrática.

Desde esta perspectiva, si el problema era el sistema, la solución pasaba primero por configurar una teoría política alternativa que permitiera al pueblo puentear, mitigar o eliminar en el mayor grado posible la lógica representativa, los representantes político electos y los partidos políticos. Y, segundo, también había que ir introduciendo o ampliando en España mecanismos de democracia directa, participativa y deliberativa (referéndums, consultas populares, iniciativas legislativas o audiencias públicas municipales); incluyendo instrumentos de coerción de la actividad del cargo público (revocabilidad y/o limitación del mandato); y disminuyendo las esferas de poder de los partidos políticos (primarias abiertas o apertura y desbloqueo de listas electorales) con el objetivo de ir alterando el quién y el cómo se acababan tomando las decisiones colectivas.

Que existía un malestar profundo de los ciudadanos con los partidos y los políticos es innegable. Que ello fue creando un distanciamiento entre el electorado y quienes los representaban políticamente que provocó durante un tiempo una disminución preocupante de la representatividad del sistema también es evidente. Ahora bien, más dudoso me parece que dicho malestar se solucionase únicamente reformando los mecanismos de control o pudiera ser calificado como la expresión de una crisis sistémica de la democracia representativa que se solventaba transitando hacia un modelo de carácter participativo, directo o deliberativo. Y ello por dos razones principales.

La primera porque si bien es cierto que algunos de los problemas traían causa de la ineficacia de los controles existentes (corrupción, clientelismo u opacidad), no es menos verdad que la tensión social también era producto de que las difíciles decisiones políticas tomadas en medio de la grave crisis económica no habían conseguido tener un respaldo suficiente. Los partidos políticos y los cargos públicos representativos fueron incapaces de penetrar en grandes capas de la población para que las medidas aplicadas se entendieran y fueran asumidas. Ello comportó una desconexión entre los deseos de una parte importante de ciudadanos y las políticas públicas realizadas, pero sobre todo evidenció que la democracia de partidos española se había convertido en un Estado de partidos donde éstos habían cambiado el arraigo social por la protección institucional para subsistir electoral y económicamente. Los partidos y los cargos públicos no solo parecían estar alejados de los problemas sociales, sino también de los propios ciudadanos, lo que en una época donde se tomaban decisiones complejas

se tradujo en una profunda crisis de representatividad. Crisis a la que no ayudó el imaginario colectivo que se había ido creando diariamente sobre la política desde los medios de comunicación.

Y la segunda razón es porque, si bien cualquier cambio de tendencia brusco y profundo es susceptible de producir un efecto distorsionador en la representación política durante un cierto tiempo, solo cuando existe una opinión pública sólida, mayoritaria y prolongada sobre la inconveniencia de un determinado modelo, puede afirmarse que estamos ante una crisis sistémica del mismo. Una prueba de que esos desajustes se fueron corrigiendo y de que no existía tal crisis está en que después del surgimiento de Podemos y el auge de Ciudadanos, en el barómetro del CIS de diciembre de 2015 el porcentaje de quienes consideraban a los políticos y los partidos el principal problema de España solo era del 14,8% (frente al 30% en diciembre de 2012).

Además, las soluciones que se formulaban con el objetivo de transitar hacia modelos alternativos al representativo no parecían estar en consonancia con la lógica del sistema social imperante. De este modo, frente a una realidad cada vez más acelerada, se concebían procedimientos que ralentizaban la toma de decisiones políticas. Frente a una sociedad del trabajo y el consumo, se proponían mecanismos de constante participación en política. Frente a unas relaciones sociales de producción mundializadas que estaban provocando una caída de los salarios y un mayor desequilibrio en la repartición de la renta, se desarrollaban fórmulas que permitían la proliferación de ciudadanos activos que podían participar directamente en el seno de las instituciones políticas porque tenían la suficiente formación cultural, estabilidad laboral y capacidad económica como para desligarse durante un tiempo de la actividad productiva o las cargas familiares. Frente a la exigencia de regulaciones complejas para sociedades cada vez más diversas, se diseñaban instrumentos binarios de toma de decisiones. Frente a la necesidad de estabilidad para la consolidación de políticas públicas a largo plazo, se ofrecían herramientas que impedían al cargo público repetir o permitían destituirlo durante su mandato. Y, por último, frente a las patentes dificultades de arraigo social de los partidos políticos, se proponía eliminar la necesidad de formar parte de los mismos para decidir a sus líderes internos y constreñir su capacidad de determinar quiénes formarían parte de las listas electorales o en qué orden saldrían éstos elegidos.

La sociedad española quería soluciones a los problemas y durante un tiempo desconfió de quienes debían ofrecerlas y llevarlas a cabo. En este contexto, tres realidades divergentes se entremezclaban. Primero, que los españoles todavía parecían seguir creyendo en la democracia representativa. Segundo, que la reforma de los mecanismos de control y rendición de cuentas no eran suficiente como para aplacar el malestar generado. Y tercero, que la postura de quienes deseaban alterar las bases del sistema no parecía basarse en un análisis certero de la realidad ni ofrecía propuestas que estuvieran en armonía con la forma en que se desarrollaba la vida en sociedad. Ante tal situación, convencido de las virtudes de

la democracia representativa y de la necesidad de adoptar una postura reformista para su mantenimiento, pensé que lo más pertinente era encontrar un camino de renovación dentro de la propia lógica representativa que propusiera remedios teórico-prácticos para mejorar la representatividad del sistema en España sin la necesidad de alterar sus bases esenciales.

Por eso, creí necesario poner todo mi esfuerzo intelectual en analizar tres cuestiones que me parecían fundamentales para tener una perspectiva completa y ayudar en la búsqueda de soluciones. Primero, determinar la validez histórica del concepto representación política, para luego pasar a detallar cuál había sido la evolución de sus características internas a lo largo del tiempo. A mi entender, si la representación política no era solo una realidad de la modernidad sino también una regularidad histórica, los remedios que se propusieran en la actualidad no deberían entrar en directa contradicción con dicha aseveración científica so pena de no tener visos de prosperar. Segundo, y en paralelo a lo anterior, me pareció preciso examinar el grado de relación que existía entre los diversos sistemas sociales hegemónicos y la evolución de las características de esa regularidad histórica llamada representación política. De poderse confirmar su estructural conexión, ésta no podría ser ignorada en el momento de analizar el porqué de los desajustes del sistema ni a la hora de proponer hacia dónde debería transitar. Y, por último, partiendo de las anteriores consideraciones, era necesario vislumbrar cuál había sido el contenido de la democracia representativa como forma de Estado en la modernidad y qué cuestiones podían revisarse en el siglo XXI para actualizar su funcionamiento en el interior del sistema constitucional español surgido en 1978.

Intentando alcanzar estas metas señaladas, los resultados de la investigación tuvieron la fortuna de poder ser publicados en dos libros (*Representación política y Constitución española* y *Representación política y sistemas sociales*). Uno que trata de analizar la representación política desde una perspectiva histórico-económica y otro que incide con mayor profusión en el marco teórico-constitucional español. Gracias a esas ediciones que han permitido una amplia exposición de mis consideraciones, el lector puede encontrarse ahora delante de un resumen ponderado de ambas obras que poseen una íntima conexión porque proceden de una misma investigación doctoral con idénticos objetivos finales. Un resumen que aspirando a exponer lo esencial de las mismas, no ignoro que tiene el peligro de la falta de matices. Confío en que la lectura directa de dichas publicaciones pueda subsanar las presentes carencias.

## II. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMAS SOCIALES

A lo largo de la historia, los seres humanos se han enfrentado a la lucha por la supervivencia creando diferentes modos de organizarse en comunidad. Ello ha acabado por configurar distintas sociedades con múltiples personalidades basadas en un específico modo de entrelazar individuo y colectividad, ofreciéndonos

el maravilloso calidoscopio de culturas que ha sido y es la Humanidad. Sin embargo, junto a la variedad como un hecho distintivo de lo humano, la unicidad de la especie también ha dado lugar en todo tiempo y espacio a la existencia de regularidades sociales.

Una primera regularidad es que el ser humano no puede más que nacer y empezar a desarrollar su individualidad en el interior de organizaciones colectivas que tienden a la complejidad. Por tanto, el hecho natural, en el sentido de primigenio y necesario tanto para la conservación de la especie como para el desarrollo cognitivo-cultural de quienes forman parte de la misma, son las agrupaciones humanas. Unas agrupaciones que, para mantenerse como tales, siempre han conceptualizado, construido y desarrollado instituciones más o menos estables cuyo objetivo ha sido tomar decisiones colectivas que vinculen a los individuos entre sí a través de unas pautas y directrices que se manifiestan en normas de actuación hacia el interior de la colectividad y en unidad de acción hacia el exterior de la misma. Una labor que para realizarse necesita de una “operación de simplificación en virtud de la cual, a partir de un conjunto dado (el grupo humano total), se extrae un subconjunto que en cierto sentido substituye significativamente al conjunto total”<sup>1</sup> con el propósito de tomar las decisiones y establecer las normas que afectan y obligan a la propia colectividad.

Es por ello que en todas las sociedades complejas analizadas ha existido un grupo de individuos que, escogidos mediante un método socialmente aceptado, han actuado en nombre de la comunidad insertos en unas instituciones que poseían capacidad reguladora sobre las diversas cuestiones de la realidad social. Siendo precisamente esa capacidad normativizadora lo que les confiere el calificativo de institución de representación política y, por ende, a los sujetos que forman parte de ella el atributo de representantes políticos. Por tanto, y aunque no se empezó a teorizar sobre la representación política hasta los siglos XVI-XVII, esta última ha tenido una existencia *de facto* en la práctica totalidad de sociedades humanas complejas porque, para mantenerse como tales, siempre han acabado generando un proceso de sintetización de sí mismas creando instituciones de poder con capacidad para normar sobre el conjunto social.

Una segunda regularidad es que, la representación política, siendo un elemento perenne de las sociedades complejas, es además un constructo mudable porque sus características específicas pueden variar al no estar inscritas en nuestro acervo genético ni proceder de ninguna deidad. Por ello, mientras representación política es el término genérico para denominar las diferentes maneras en que los seres humanos hemos organizado los procesos mediante los cuales se ha podido ordenar la toma de decisiones colectivas y el establecimiento de las normas que afectan y obligan a la propia comunidad, sistema de gobierno representativo

---

1. Francisco Javier Laporta, “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate”, en *Doxa*, Núm. 6 (1989), pág. 123-139.

vendría a ser la forma particular que adopta dicha representación política a partir del siglo XVII y, por tanto, la manera en que se acepta y legitima, desde finales del Seiscientos hasta la actualidad, que una minoría decida y legisle en nombre de y para la colectividad. Siendo democracia representativa el formato hegemónico que adquiere ese sistema de gobierno representativo después de la segunda guerra mundial.

Además, no es de extrañar que dicha forma de organizar el ejercicio del poder político se acabase llamando “sistema de gobierno representativo”, pues es la primera vez en la historia de las sociedades complejas que todas las características de la representación política (soberanía de un ente colectivo, mandato representativo y no revocable, sufragio como método hegemónico de elección, opinión pública libre y una Asamblea tanto con capacidad legislativa como de control al gobierno) se teorizaron y desarrollaron pensando en trasladar la representatividad social al ámbito de la política y, en consecuencia, también del derecho. Siendo quizás esta novedosa perspectiva a la hora de enfocar la construcción de la estructura del poder político, lo que haya favorecido la errónea idea de que representación política y sistema de gobierno representativo son términos equivalentes, cuando en realidad son conceptos yuxtapuestos (uno genérico y otro específico).

Una tercera regularidad es que en toda comunidad política compleja históricamente existente ha habido una relación efectiva y dialécticamente actuante entre las formas de asegurar materialmente la subsistencia y la manera en que se ha organizado y jerarquizado la vida social y el poder político. Es decir, en el interior de esas colectividades humanas, tanto los medios que se tiene para producir (población, materias primas y tecnología) como su evolución condicionan en buena medida la forma en que se organiza el trabajo y la estructura de las relaciones sociales que se establecen alrededor del mismo, influyendo todo ello en la manera en que se acaba concibiendo y ordenando la arquitectura política y jurídica de esa misma comunidad. A su vez, esto último también condiciona las formas en que se organiza la vida económica y social, estableciéndose de este modo una continua dialéctica que es la que acaba por configurar cada modelo de sociedad. Cuestión general que, para nuestro ámbito de estudio, se concreta en la existencia de un vínculo de retroalimentación causal permanente entre lo productivo, lo axiológico, lo socio-político y lo jurídico, de tal fecundidad que a cada sistema social le ha ido aparejado un tipo de representación política que posee unas características específicas compatibles con las bases axiológicas del sistema en el cual se inserta. Razón por la cual, tanto las bases teóricas como las diferentes características que ha ostentado el sistema de gobierno representativo casan perfectamente con la lógica interna del capitalismo.

Y una cuarta regularidad es que la evolución de la manera en que se distribuye la riqueza en el interior de la comunidad política influye sobre el propio sistema de representación político creado. De tal forma que se puede establecer una clara dicotomía. Por un lado, a menor diferencia económica mayor percepción



de igualdad entre individuos y, por tanto, más intensidad en las confrontaciones por ostentar iguales cuotas de participación en el acceso o el ejercicio del poder político. Y por otro, una menor repartición de la riqueza parece que permite teorizar, crear y legitimar mejor los mecanismos de exclusión en cuanto a la participación en el ámbito de la política o el acceso a cargos de representación política. Dicotomía que puede verse en la mayor o menor amplitud en el acceso a los cargos de gobierno, la ampliación o restricción del sufragio, el método de selección (sufragio y sorteo), la temporalidad y colegiabilidad de las magistraturas, la rendición de cuentas y la revocabilidad de los cargos de gobierno y, por último, en su gratuidad o remuneración.

Fruto de la combinación de esas cuatro regularidades, el estudio de la forma en que se articula la toma de decisiones colectivas es una cuestión cuyo interés no parece caer nunca en el olvido, resurgiendo con pleno vigor al albur de las sucesivas transformaciones de la sociedad. Es más, los mecanismos y órganos de representación política son tan importantes y están tan imbricados en el devenir de la propia colectividad, que son periódicamente revisados a partir de las transformaciones materiales y los presupuestos filosóficos, ideológicos, axiológicos, jurídicos y socio-económicos hegemónicos que en ella misma se forjan en cada etapa de su historia. De ese modo, la representación política se erige como un concepto inherente a toda comunidad política compleja (unicidad), pero con una aplicación práctica que está en continua revisión para poder responder a las necesidades de su propio devenir futuro (variedad), dado que se encuentra en íntima relación con las formas existentes para asegurar materialmente la subsistencia humana y con la estructura social hegemónica en el interior de la colectividad.

En suma, la forma en que se organiza políticamente una sociedad es una cuestión estructural y cambiante a la vez. Es estructural porque históricamente no ha existido ningún régimen político en el que la totalidad de los miembros de su comunidad haya participado directa y constantemente en aquellos órganos que tenían potestad normativa sobre las diferentes parcelas de la realidad social, estableciéndose un conjunto de reglas para organizar el acceso y ejercicio del poder político con el objetivo de asegurar la convivencia y la cohesión social. Y cambiante porque las principales propuestas que la comunidad crea acerca de cómo deben ser dichas reglas, variarán principalmente como consecuencia de la forma en que organicemos el sistema productivo, cuáles sean las estructuras sociales que se forjan dentro de la misma, la manera en que se distribuya la riqueza, los valores morales que se conviertan en hegemónicos en su interior en relación al ejercicio del poder, las teorías político-jurídicas que se generan sobre el origen y la legitimidad en el desempeño de la práctica política y, finalmente, de cómo se estructure legalmente todo lo precedente para modelar y consolidar jurídicamente un determinado sistema social.

### III. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Con lo anteriormente expuesto, creo que podemos dar por confirmado que la representación política es una regularidad histórica cuyas modalidades varían según el sistema social en el que se integre, que el sistema de gobierno representativo es la forma en que ésta se ha estructurado en Occidente desde el siglo XVIII en adelante, que las características de este último casan perfectamente con la lógica interna del capitalismo y, finalmente, que la democracia representativa se empezó a desplegar en parte porque hubo una disminución de las desigualdades materiales fruto del desarrollo del sistema productivo desde finales del siglo XIX en los países Occidentales (teoría de la U invertida de Simon Kuznets). A partir de esta realidad, me pareció imprescindible afrontar el análisis de las bases teóricas que también habían hecho posible su desarrollo y expansión, así como las alternativas que se le han ido planteando y aplicando desde entonces.

Un análisis cuyas conclusiones me han permitido sustentar que la democracia representativa es la mejor forma de Estado que hasta el momento ha sido conceptualizada y aplicada en el marco de las sociedades complejas. Y eso es así porque posibilita que la comunidad política pueda realizar la acción de sintetización de sí misma, que se desarrollen en el mayor alto grado posible aquellos principios axiológicos que ponen al individuo como elemento central del sistema, que el pueblo participe políticamente en libertad e igualdad, que los ciudadanos puedan maximizar sus diversas apetencias sin restringir o focalizar ninguna, que se proteja el pluralismo político, que el acceso al poder se realice de forma pacífica, que se pueda gestar un proceso de socialización y educación que ayude a los individuos a tener en cuenta los intereses de los demás a la hora de participar en política, que se puedan construir consensos amplios y realizar procesos de transacción donde se tenga en cuenta la pluralidad de puntos de vista, que haya coherencia en la acción política unitaria, que se pueda realizar el control y la rendición de cuentas sobre los procesos políticos y las decisiones que en ellos se tomen y, por último, que la información sobre la realidad pueda asimilarse socialmente de tal forma que se convierta en políticas públicas eficaces y eficientes.

Esta conclusión permite descartar cualquier camino tendente a buscar o aplicar fórmulas alternativas a la democracia representativa, a la par que habilita para intentar realizar una interpretación constitucional sobre el contenido que la democracia representativa española otorga a la representación política y la relación representativa con el objetivo de conocer sus límites y posibilidades. Una última parte esta de la investigación que ha sido dividida en dos grandes bloques. Primero analizando los debates constituyentes para extraer los argumentos que propiciaron una determinada configuración constitucional. Y segundo tratando de precisar cuáles son las teorías que subyacen en la Carta Magna de 1978 en relación con nuestro ámbito de estudio, sobre quienes recae la representación política, entre quienes se da la relación representativa, cuál es el lugar que ocupan los partidos o los grupos parlamentarios y qué papel ha tenido en dicha construcción la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

*Los debates constituyentes*

La totalidad de los grupos parlamentarios coincidió en cuáles eran las características principales que debían introducirse en aquel Título Preeliminar donde se manifestaban los pilares estructurales del Estado. Todos estuvieron de acuerdo tanto en incluir principios e instituciones que instauraban una democracia representativa como en no incorporar casi nada relacionado con la toma de decisiones directas por parte de la ciudadanía (sólo de manera difusa en el art. 9.2 CE). Hubo unanimidad en que el principio de legitimidad del poder debía ser el democrático y, por tanto, que el sujeto titular de la soberanía correspondía al pueblo español en su conjunto. Se coincidió mayoritariamente en que dicho estado democrático debía incluir unos partidos políticos que se disputaran el poder y se encargaran de ensamblar la pluralidad social, cuestión que iría reproduciendo en España los debates que dicha constitucionalización había ocasionado en otros países europeos. Me refiero, en especial, a las dudas sobre quién era el destinatario del voto ciudadano, cuál el lugar que los partidos ocupaban en el interior del engranaje institucional o qué relación jurídica existía entre ellos y los cargos electos. Y, por último, se asumió como propia la idea de que el Parlamento era el órgano que condensaba en su interior y expresaba hacia el exterior la voluntad popular, iniciándose posteriormente la discusión sobre a quién representaba cada uno de los parlamentarios individuales.

Asimismo, siguiendo ese posicionamiento doctrinal casi unánime, la mayoría de grupos parlamentarios (UCD, PSOE, PSC, PSP, PCE y Minoría Catalana) tuvieron una percepción similar de lo que debía incluirse y excluirse en el derecho fundamental de participación política. Es decir, consideraron que, si la intención era que la política se realizara esencialmente a través de representantes, debía protegerse con mayor firmeza los instrumentos inherentes al sistema de gobierno representativo, otorgando únicamente un amparo genérico a los elementos de democracia directa y participativa. La descompensación en el tratamiento de los dos tipos de participación fue deliberada por parte de una mayoría de parlamentarios que tuvo dos objetivos esenciales y complementarios. Primero, que los elementos principales de la participación política mediante representante debían configurarse como un derecho fundamental por ser piezas básicas a través de las cuales se hacía efectiva la voluntad popular en aquella democracia representativa que querían constitucionalizar. Y segundo, estimaron que la participación directa sólo debía protegerse de manera global y genérica por entenderse secundaria, accesoria y potencialmente peligrosa.

Así pues, junto a la concepción kelseniana de la mayor parte de los parlamentarios por la cual consideraban que la democracia representativa debía complementarse con la introducción de mecanismos de participación directa y semidirecta que contribuyeran a mantener el sistema (menos Manuel Fraga que lo veía como un contrapeso a la partitocracia), la mayoría de grupos parlamentarios estimaron imprescindible su limitación por cuatro razones fundamentales: la

visión del referéndum como un instrumento propio de regímenes dictatoriales; el temor de que dichos instrumentos pudieran ser utilizados de forma espuria sobre una sociedad democráticamente imberbe; el conocimiento de que el balance de estas instituciones estaba siendo discutido en Italia; y, por último, la voluntad de que todos los instrumentos de democracia directa o participativa estuvieran controlados, en mayor o menor medida, por los representantes electos. Argumentos todos ellos alrededor de los cuales se formaría un debate sobre qué función podía y debía otorgarse a los mecanismos de democracia participativa y directa dentro de la democracia representativa española.

Por último, si bien la estructura básica de la democracia representativa que se fue introduciendo en el articulado constitucional contó con una extensa adhesión jurídico-doctrinal (incluyendo algunos elementos esenciales de las Cortes Generales que se fijarían en los artículos 66 y 67), también debe recordarse que la cantidad de escaños de las Cámaras y las características del sistema electoral produjeron, en cambio, una fuerte división entre los grupos parlamentarios. Desavenencias que fueron principalmente ocasionadas por las diferentes posturas sobre la forma de entender el Estado español (unitario o federal); por cuál era la mejor opción que garantizaba una alta gobernabilidad con una amplia representatividad; por cuál debía ser la función de las minorías en el engranaje político-institucional; y, por último pero no menos importante, por la previsión de cada partido político de que, dependiendo cual fuera la amplitud de las Cámaras o los mecanismos electorales que se acabaran constitucionalizando, iban a obtener mayores o menores réditos en las futuras elecciones. Cuestiones todas ellas que fueron la causa principal de que sobre dichos artículos (fundamentalmente el 68 y el 69, pero también en el 152.1 y el 140) no encontremos tanto un acuerdo doctrinal de mínimos como una transacción política entre las diversas posiciones. Es decir: hubo pacto político, pero no un consenso de ideas.

En definitiva, la forma de Estado que se acabó organizando, a veces mediante consenso y otras simplemente a través del pacto transaccional, fue esencialmente una democracia representativa, cuyo líquido amniótico eran los partidos políticos, y que se completaba con unas instituciones de participación directa y semidirecta limitadas constitucionalmente y con un desarrollo supeditado a las futuras mayorías parlamentarias.

#### *La interpretación constitucional de la representación política y la relación representativa*

Llegados a este punto, pienso que es preceptivo intentar realizar una interpretación constitucional del contenido que la democracia representativa española otorga a la representación política y la relación representativa para conocer sus límites y posibilidades. Dicha exégesis empieza analizando ambos conceptos para acabar afirmando que, desde el punto de vista constitucional, mientras *representación política* debe ser definida como aquella actividad que realizan los que, ostentando

una cadena ininterrumpida de legitimidad popular producto de una votación, ejercen el poder político del Estado por y en nombre de otros en el interior de unas Asambleas con capacidad normativa cuyas decisiones vinculan a la colectividad; *relación representativa* debe entenderse como aquél vínculo jurídico-político que se genera entre los representantes políticos y aquellos que les han escogido.

Con base a sendas definiciones, estoy convencido de que ambos conceptos se estructuran constitucionalmente alrededor de dos teorías diferentes pero complementarias. La primera es la referida a los órganos del Estado, que nos ayuda a determinar qué órganos ostentan el poder político, qué otros órganos están sometidos a dichos poderes y qué potestades detenta cada uno de ellos (Ej. artículos 66, 73-80, 97, 137, 140, 141 y 152.1 CE, entre otros). Y la segunda es la teoría democrática, que nos permite vislumbrar en la Carta Magna de qué manera participará políticamente el individuo, quién y cómo accede a los órganos políticos del Estado para hacer democrática la acción unitaria del mismo y qué facultades poseen éstos como miembros en su interior (Ej. artículos 1, 6, 23, 67-71, 98-99, 140 o 152.1 CE, entre otros).

Así pues, ambas teorías hacen emerger los dos objetos de estudio del presente trabajo. Y eso es así porque, en primer lugar, la fijación en la Carta Magna de una democracia representativa donde la elección periódica debe convertirse en el medio que permita establecer una cadena ininterrumpida de legitimidad popular, no puede más que generar una relación representativa intersubjetiva, diádica y transitiva entre el representante político electo y aquellos que les han votado. Mientras que, en segundo lugar, los preceptos de la Carta Magna que establecen la residencia del poder político en determinados órganos del Estado y su circunscripción a una determinada demarcación sobre la que ejercen sus funciones, hacen que los representantes políticos sostenedores de esa relación representativa deban conceptualizarse también como integrantes de unos órganos dotados de capacidad normativa (Asambleas) y que el pueblo pueda ser comprendido como un órgano que debe cumplirlas. Cuestión por la cual, en la Constitución española cohabitará el *pueblo español* como poder constituyente (Art. 1.2 CE) y el *órgano-pueblo español* (o fracción del mismo) como poder constituido y obligado a obedecer las leyes emanadas de los órganos políticos del Estado (Art. 66.1 CE).

Por tanto, en la democracia representativa española, la actividad de representación política constará de dos sujetos duplicados y una relación representativa. A saber, una primera representación política entre órgano-representante que ostenta el ejercicio del poder político y órgano-representado pueblo sometido a él, y una segunda representación política entre representante político individual y aquellos que le han escogido a través de la cual existe una relación representativa restringida y directa que les vincula políticamente. O, expresado de otro modo, la combinación de las teorías orgánica del Estado y de la democrática permiten acabar afirmando que en la Constitución española de 1978 existe una representación política orgánica y una representación política intersubjetiva alrededor de la cual se gesta una relación representativa. En cuanto a la primera,

se concibe como representante político orgánico a las Asambleas representativas que se organizan en el interior del Estado y se percibe como representado el órgano-pueblo (o fracción del mismo) sometido a las decisiones tomadas por el órgano político en cuestión, no existiendo relación representativa entre ambos sino únicamente imputación de decisiones del primero hacia el segundo. Y, por lo que respecta a la segunda teoría, serán representantes políticos todos aquellos que estén sujetos a una cadena ininterrumpida de legitimidad popular a través del sufragio y ejerzan una actividad creadora del orden normativo por y en nombre de otros en el interior de dichas Asambleas con capacidad legislativa que vinculan a la colectividad, mientras que los representados serán todos aquellos que mediante su voto hayan hecho posible la adquisición del cargo público por parte del candidato. De este modo, se forjará entre ambos una relación representativa intersubjetiva, diádica y transitiva.

Ahora bien, aunque en la Carta Magna puedan darse dos teorías que a través de sus preceptos permiten comprender de manera independiente una parte de la realidad constitucional, ninguna de las dos opera de manera autónoma, pues todo órgano político del Estado sólo será capaz de actuar a través de personas físicas y estas personas físicas, a su vez, únicamente podrán ostentar poder político como miembros de un determinado órgano político del Estado que posea jurídicamente dicho poder. De esa manera, ambas cuestiones se combinarán alrededor de la misma realidad jurídico-social y se llegará a la conclusión de que, constitucionalmente hablando, tanto la estructura como el ejercicio del poder político en España pueden resumirse de la siguiente manera: los órganos políticos del Estado representan al órgano-pueblo o fracción del mismo sobre el cual ostentan la capacidad normativa, y los representantes políticos individuales que se encuentran en su interior representan a quienes los han escogido manteniendo con ellos una relación representativa fruto de dicha elección.

Una vez tanto la representación política como la relación representativa pueden interpretarse en base a dos teorías que nos permiten comprenderlas por separado a la vez que integrarlas sistémicamente, es también importante determinar el contenido individualizado de cada una de ellas para que no se acaben solapando de tal manera que se produzca una distorsión de las mismas. Por lo que respecta a la representación política orgánica, como el poder político de los representantes no será ostentado como persona física sino como miembro de un órgano del Estado (pues sólo de esa manera será legítimo el sometimiento del órgano-representado pueblo a las decisiones tomadas por ellos), su contenido será aquel conjunto de potestades establecidas legalmente que permiten a los órganos políticos del Estado una acción de formalización del poder que construya la unidad y la generalidad política.

Y en cuanto al contenido de la representación política basada en la teoría democrática, debemos tener presente que su aplicación despliega dos consecuencias. La primera es que, si el motivo conductor es proteger la dignidad de los individuos en todos los ámbitos de la realidad, así debe ser también en el campo de la

política, de manera que, cumplida una determinada edad y ostentando todas las capacidades necesarias para el libre desarrollo de la personalidad, será ineludible otorgar unos derechos individuales de participación política que permitan al sujeto desarrollar todas sus potencialidades en libertad e igualdad como ciudadanos. Y la segunda consecuencia es que la elección como mecanismo que permite una cadena ininterrumpida de legitimidad popular, provocará una relación representativa entre elector y elegido que deberá tener como efecto jurídico el derecho individual del representante político a poseer una serie de facultades en el interior del órgano (acceso, permanencia y ejercicio) que le permitan hacer efectiva la función para la cual ha sido escogido. De esta manera, la democracia representativa como forma de Estado conlleva tanto el establecimiento de unos derechos individuales de participación política como un vínculo representativo que otorga al representante político el derecho a un status jurídico propio para desarrollar la actividad para la cual ha sido elegido.

En la Constitución española, ese contenido de la representación política intersubjetiva que genera una relación representativa se desarrollará principalmente alrededor del derecho fundamental de participación política del artículo 23 CE. Un precepto que en su apartado primero tutela los derechos políticos de los ciudadanos *qua* ciudadanos, a saber, aquellos que sus titulares ejercitan sin necesidad de que exista ningún tipo de acción externa previa o voluntad ajena a la del titular, siendo dicho primer apartado el lugar donde se enmarca tanto el derecho de sufragio activo como el sufragio pasivo. Y también un precepto que en su apartado segundo condensa los derechos fundamentales de los ciudadanos *qua* ciudadanos electos, pretendiéndose a su través asegurar aquella relación representativa que dimana de la elección y que no es otra cosa que la posibilidad de que un ciudadano acceda y desempeñe unas funciones políticas en el interior de un órgano del Estado gracias al voto de otros ciudadanos. Cuestión esta última que se garantiza construyendo un verdadero status constitucional del representante político al incluir en el contenido esencial del art. 23.2 las siguientes cuestiones. Primero, que los procesos de selección no pueden desdibujar el resultado de tal manera que la minoría se convierta en mayoría, debiendo acceder al cargo los candidatos que hayan sido más votados. Segundo, que la regulación, actuación o interpretación de los poderes públicos no puede impedir ejercer aquellas competencias políticas básicas inherentes a cada tipo de cargo de representación política. Tercero, que el ejercicio de las actividades creadoras de carácter normativo no debe estar jurídicamente supeditada a los deseos de otras personas o colectivos, incluyéndose aquí, por tanto, la prohibición del mandato imperativo. Y cuarto, que, combinado con el art. 67.2 y 137 CE, no es posible la revocación de los cargos públicos representativos ni por los ciudadanos que les han votado ni por los partidos políticos a través de los cuales han accedido al cargo.

En definitiva, es posible afirmar que el poder político en la Constitución española puede concebirse de dos modos diferentes pero complementarios. Por un lado, como una actividad que hace efectiva la acción unitaria del Estado a través de sus órganos, gestando una representación política entre órgano-representante

y órgano-pueblo representado. Y, por otro lado, se percibirá como una actividad a la que tienen derecho los ciudadanos, primero como ciudadanos a través del sufragio activo y pasivo, y luego como representantes políticos fruto de unos mecanismos de elección que generan una miríada de relaciones representativas cuyas consecuencias jurídicas son los derechos fundamentales de acceso, ejercicio y permanencia del cargo público representativo. Es decir, una teoría de los órganos del Estado mediante la cual se determina qué instituciones ostentan el poder político y quién está sometido a ellas, y una teoría democrática que garantiza la participación política de los ciudadanos en ese entramado orgánico, primero como ciudadanos y después como representantes políticos.

#### IV. CONCLUSIONES

Toda investigación constitucional que ostente un marcado carácter histórico y teórico-doctrinal debe ser capaz de extraer conclusiones que permitan clarificar conceptos anteriormente resbaladizos, proporcionar unos fundamentos sólidos a través de los cuales puedan estructurarse ulteriores análisis, posibilitar cambios dogmáticos que conecten mejor la estructura orgánico-institucional con la realidad social, favorecer modificaciones normativas y/o, por último, facilitar mejores proyecciones de futuro sobre el ámbito de estudio en cuestión. Y eso es lo que precisamente a continuación trataremos de realizar.

##### I

---

Hemos podido corroborar al analizar la Atenas y la Roma clásicas que, fruto de una estructura socio-productiva y de unos valores hegemónicos compartidos de carácter esclavista, se acabaron configurando unas características comunes de la representación política tales como un determinado concepto de ciudadanía, unas Asambleas que agrupaban a los considerados ciudadanos y que se erigían en institución de representación política y, por último, una opinión pública libre entre los mismos. Vínculo que también puede ser ratificado para la Inglaterra y la España feudales, pues la estructura social, económica y axiológica imperante en ambos países ayudó a la configuración de unas características comunes de la representación política tales como la creación de los conceptos de súbdito, vasallo y hombre libre; la no colegiabilidad de la representación política general del reino; la inexistencia de votación, rendición de cuentas o capacidad de revocación en la representación política del conjunto de la Monarquía o de sus territorios; y el sistema de elección municipal por cooptación. Y, por último, también puede ser corroborada dicha relación para la España y la Gran Bretaña modernas, pues la forma de producción capitalista y los valores hegemónicos que le van aparejados ayudaron a la consolidación de unas características comunes de la representación política tales como la soberanía de un ente colectivo, la preceptividad de los derechos civiles y la discrecionalidad de los políticos en el seno del Estado, la configuración de un Asambleas tanto con capacidad legislativa como de control al gobierno electo, el mecanismo de selección de los representantes mediante



sufragio periódico, la existencia de un mandato representativo y sin posibilidad de revocación, la configuración de una opinión pública libre y, finalmente, la representatividad como objetivo sistémico.

Pero, ¿por qué alguien interesado en el análisis de las cuestiones actuales relativas a la representación política se embarca en una investigación del proceso de formación histórica de la misma? Estoy convencido de que señalar las posibles regularidades históricas sobre la representación política y las razones de su existencia, permite obtener una base más científica a partir de la cual analizar con rigor tanto su regulación y sus problemáticas actuales como la formulación prospectiva de su dirección en el futuro. Pensar la representación política actual y su porvenir es también pensarla históricamente. Con ello no quiero decir que las sociedades humanas no sean libres para construir su mañana o que exista un vínculo inexorable a través del cual a una determinada realidad económica le vaya aparejada de manera determinante una específica característica de la representación política, pero sí que será muy difícil la implantación de mecanismos o instituciones político-jurídicas que vayan en contra de la forma en que las sociedades se organizan para producir, distribuir y consumir los bienes existentes.

Por tanto, si bien no debe establecerse un relación mecánica entre un sistema social y unas específicas características de la representación política, ello no significa que no pueda defenderse la existencia de una relación virtuosa entre ambos, de manera que tanto quien analice la representación política en el presente como quien haga propuestas de futuro deberá tener en cuenta la estructura de la propiedad, el crecimiento y desarrollo de las fuerzas productivas, el tipo de relaciones sociales que se establecen a su alrededor y la cosmovisión cultural dominante para que el análisis de la representación política existente sea riguroso y las posibles propuestas de cambios futuros sean viables en el marco de una determinada etapa histórica de cada sociedad.

## II

---

El concepto de representación política utilizado para hacer aflorar sus regularidades permite englobar también al actual concepto constitucional de representación política. Así pues, históricamente, *representación política* se define como aquella actividad que realiza un grupo de individuos que, escogidos mediante un método socialmente aceptado, han actuado en nombre de la comunidad insertos en unas instituciones que poseían capacidad reguladora sobre las diversas cuestiones de la realidad social. En cambio, en el seno de la democracia representativa española actual, y desde el punto de vista constitucional, *representación política* se perfila ya como aquella actividad que realizan los que, ostentando una cadena ininterrumpida de legitimidad popular producto de una votación, ejercen el poder político del Estado por y en nombre de los ciudadanos en el interior de unas Asambleas con capacidad normativa cuyas decisiones vinculan a la colectividad, siendo *relación representativa* aquél vínculo jurídico-político que se genera entre los representantes políticos y aquellos que les han escogido.

## III

El hecho de que en la Constitución española de 1978 se interprete la representación política y la relación representativa alrededor de dos teorías diferentes pero complementarias (la de los órganos del Estado y la democrática) tiene, como mínimo, dos consecuencias.

Primero, permite cerrar el círculo sin ninguna ficción jurídica y de tal manera que nadie se queda fuera, pues los órganos políticos del Estado representan al órgano-pueblo o fracción del mismo sobre el cual ostentan la capacidad normativa y al cual se le imputan las decisiones, y los representantes políticos individuales que se encuentran en su interior representan a quienes los han escogido manteniendo con ellos una relación representativa fruto de dicha elección. De esa forma, los ciudadanos que no hayan ejercido su derecho al voto o éste no haya surtido los efectos deseados, estarán siempre representados por el órgano político del Estado al formar parte del órgano-pueblo. Mientras que, quienes a través del ejercicio del sufragio hayan permitido a otro ciudadano acceder a un cargo público representativo, ostentarán con ellos una relación representativa, recayendo sobre éste último la representación de sus intereses políticos en el interior del órgano político del Estado. Cuestión por la cual se le otorgarán unos derechos fundamentales de acceso, ejercicio y permanencia ex art. 23.2 CE.

Segundo, permite aseverar que en la Constitución española de 1978 no tiene cabida aquella ficción jurídica proveniente del primer liberalismo a través de la cual se afirmaba que cada uno de los representantes políticos individualmente considerados representaba al conjunto de la ciudadanía. Es decir, y para poner un ejemplo práctico, no es factible aseverar que en el seno del Parlamento un diputado de VOX representa también a los votantes de la CUP (o viceversa). De la forma que está configurada la actual democracia representativa española, una cosa es el voto individual que tiene un canal representativo en el interior de los órganos políticos del Estado a través de los representantes políticos individuales y otra diferente la imputación colectiva de las decisiones tomadas por mayoría en él. Confundir ambos planos y defender la teoría explicativa del primer liberalismo no solo no parece tener sustento constitucional, sino que dificulta de manera extrema la posibilidad de crear una cultura política tendente a hacer efectiva la relación representativa o de buscar soluciones para aumentar la representatividad del sistema. Y eso es así porque, si todos los diputados representan a todo el pueblo, la vinculación con quienes les han votado es irrelevante y la representatividad del sistema también.

En definitiva, con mayor o menor tino, he intentado realizar una interpretación constitucional del contenido que la democracia representativa española otorga a la representación política y la relación representativa con el objetivo de que no solo permita afirmar que la teoría explicativa del primer liberalismo no es constitucionalmente válida, sino que también pueda servir como base para empezar a pensar en cómo llenar esa relación representativa teniendo en cuenta las limitaciones que impone sobre todo el contenido esencial del art.

23.2 CE. En suma, el objetivo no era otro que intentar ayudar a modernizar las bases intelectuales para que en la España del siglo XXI pueda configurarse tanto una mejor representación “del Estado” como una mejor representación de los ciudadanos en el Estado.

#### IV

---

A tenor del contenido esencial que el art. 23.2 CE parece tener, no sería descabellado revisar cuál es el tipo de complementariedad que existe entre éste y el 67.2 CE. En nuestra opinión, el contenido del derecho fundamental cumple con la función de proteger al representante político frente a mandatos imperativos de cualquier tipo, haciendo irrelevante para ello la concurrencia del 67.2 CE. Ahora bien, este segundo precepto continúa siendo de vital importancia para la protección de los representantes políticos frente a la posibilidad de revocación por parte del cuerpo electoral, pues el contenido esencial del artículo 23.2 CE sólo protege la revocabilidad por alguien que fuera externo a la relación representativa. Ello comporta, en consecuencia, que el art. 23.2 y el 67.2 se conviertan en complementarios porque el segundo es la protección frente a posibles leyes que permitan la revocabilidad de los diputados y senadores que el primero deja abierta.

#### V

---

La función que ocupan en todo el entramado los partidos políticos y los grupos parlamentarios será la de instrumentos para encauzar la relación representativa al hacer efectivo el pluralismo político tanto en la sociedad civil como en los órganos políticos del Estado. En este sentido, los primeros canalizan la formación y manifestación de la voluntad popular mientras que los segundos hacen lo propio con la de los miembros de las asambleas de los diversos órganos políticos del Estado. En consecuencia, al no fijarlos como instrumentos que realizan una función estatal para alguno de los poderes públicos, sino como asociaciones que permiten hacer efectiva aquella libertad de organización política de los individuos inherente a todo Estado democrático moderno, y al no poder formar parte de la relación representativa porque ésta sólo puede estar formada por personas físicas titulares del derecho de participación, únicamente tienen la capacidad de ser agentes canalizadores de una relación representativa de la que no forman parte y a la que deben vehicular respetando tanto los derechos de participación política de los ciudadanos (art. 23.1 CE) como el contenido esencial inherente a los derechos de acceso, ejercicio y permanencia de los representantes políticos (art. 23.2 CE). Cuestión esta última que conlleva, por una parte, la imposibilidad de los partidos políticos de ejercer mandato imperativo alguno sobre los representantes políticos que acceden al cargo a través de sus listas electorales, y por otra la inconstitucionalidad de cualquier norma que obligue a los representantes políticos individuales a formar parte de un grupo parlamentario determinado (a excepción del Grupo Mixto). Asimismo, no pueda dejarse de tener en cuenta que la adscripción política debe tener consecuencias jurídicas, de manera que la libertad de creación de un grupo parlamentario estará limitada por la no vulneración

del pluralismo político existente en la contienda electoral o la finalidad que la Carta Magna otorga a los partidos políticos.

## VI

---

Asimismo, pienso que hay algunos preceptos vigentes sobre los que tal vez sería conveniente y perentorio reflexionar. Me refiero, en primer lugar, al artículo 197.1 LOREG donde se intenta otorgar estabilidad a los gobiernos municipales a través de dificultar las mociones de censura que se produzcan fruto del transfuguismo. Si bien dicha intención es legítima e incluso necesaria, la manera que se ha tenido de articularlo ha comportado que se genere un desigual derecho a ejercitar las funciones del cargo público dado que la norma establece que la mayoría exigida para presentar la moción de censura varía en función de quien la proponga. Es decir, creemos que es posible que el artículo 197.1 LOREG vulnere el artículo 23.2 CE al determinar que depende quien proponga la moción de censura será requerida una mayoría u otra para aprobarla, legalizando así unas consecuencias jurídicas diferentes dependiendo de quién coopere en la presentación de la moción de censura.

En segundo lugar, es necesario mencionar el artículo 182.2 de la LOREG donde se configura una disposición de cierre que, al permitir que cuando no haya más candidatos de la lista las vacantes sean cubiertas por ciudadanos designados por los partidos políticos, trata de evitar alteraciones en la proporcionalidad surgida tras las elecciones municipales. Ahora bien, dicha cláusula de cierre creemos que entra en contradicción con el hecho de que los órganos políticos del Estado sean ocupados siempre por ciudadanos que ostenten una cadena ininterrumpida de legitimidad popular (Art. 1.1, 23.2 y 140 CE) y que los partidos políticos sean únicamente vehículos de la relación representativa organizando aquellas listas electorales que posteriormente elegirán los ciudadanos (Art. 6 CE), pues dicho articulado acaba permitiendo que un representante político no elegido por los ciudadanos pueda formar parte del Pleno del Ayuntamiento y que los partidos políticos pasen de facilitadores a actores del poder político. Igualmente, considero que una alternativa posible que permite la coherencia formal con los demás artículos mencionados es que los propios concejales electos dentro de la lista electoral fueran quienes escogieran al próximo concejal. No obstante, es preciso advertir que dicha coherencia formal de la propuesta no se traslada también a una coherencia material, pues es muy probable que los nuevos concejales sean indirectamente elegidos por las cúpulas de los partidos políticos.

Y, en tercer lugar, es necesario mencionar igualmente las disposiciones de los estatutos de los partidos que prevean la imposición de sanciones por incumplimiento de la directriz de voto impuesta por éstos hacia los cargos públicos que además sean afiliados. A mi parecer, es contradictorio permitir la existencia de dichos preceptos reglamentarios y a la vez afirmar que el representante político electo ostenta un derecho fundamental de ejercicio cuyo contenido esencial impide que se le pueda imponer mandato alguno (Art. 23.2 CE) y se establezca la

inviolabilidad como una garantía que sirve para asegurar la libertad tanto de las opiniones como de los votos emitidos (Art. 71 CE). Es decir, pienso que los preceptos reglamentarios que permiten la imposición de sanciones al cargo público por no seguir las indicaciones realizadas por el partido político en el interior del órgano político del que es miembro, coartan el libre ejercicio de sus funciones vulnerando el artículo 23.2 CE e imponen unas sanciones sobre una acción que debería estar totalmente exenta de reprobación (Art. 71 CE). Y eso considero que es así porque por mucho que dichas penalizaciones se intenten encubrir como una decisión interna de los partidos que sólo afectan a la relación que ostentan éstos con sus militantes (y, por tanto, relativas al ámbito privado), la realidad es que dichas sanciones se aplican como consecuencia de una actuación realizada por el militante en cuanto miembro electo de un órgano político del Estado.

## VII

---

Quisiera en estas últimas líneas condensar de manera sucinta las ideas fuerza que han ido estimulando el conjunto de mi investigación doctoral. Analizada históricamente la representación, estoy convencido de que la democracia representativa es la mejor forma de Estado que hasta el momento hemos conceptualizado y aplicado en las sociedades complejas. Ahora bien, como su arquitectura debe estar en cierta consonancia con el sistema social en el cual se inserta, es imprescindible que evolucione al albur de los cambios que en él se van produciendo. Lo cual implica, por un lado, tener un amplio conocimiento de las transformaciones sociales, el porqué de las mismas y el sentido que éstas toman. Y, por el otro, la necesidad de visitar y visitar constantemente las bases teóricas de la democracia representativa, las instituciones que la configuran y la normativa a través de la cual se organiza con el objetivo de ir adaptándola a las nuevas necesidades que produzcan esos cambios.

Como quiera que actualmente están confluyendo una pluralidad de transformaciones que sin modificar los pilares básicos el sistema social imperante sí que están alterando la forma y manera en que nos relacionamos, pensamos y vivimos en sociedad, estoy convencido de que es muy importante revitalizar teóricamente la democracia representativa para luego proponer cambios institucionales o normativos que permitan su mejor adaptación a las nuevas realidades. Mientras en la presente investigación he dedicado mis esfuerzos a lo primero, es necesario a partir de ahora empezar a extraer de esa revitalización teórica todas las consecuencias prácticas posibles para que la democracia representativa no languidezca y continúe estando al servicio del progreso social.

---