



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa

Daniel Fernández Cañueto

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

**Programa de Doctorat:**

Dret i Ciència Política

**Línea de recerca:**

Dret Constitucional

**Títol de la tesis:**

Interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa

**Doctorand:**

Daniel Fernández Cañueto

**Director:**

Josep Maria Castellà Andreu

**Tutora:**

Esther Martín Nuñez



## **RESUMEN/ABSTRACT**

### **CASTELLANO**

Esta tesis doctoral ostenta un doble motivo. Por un lado intenta comprender el porqué del surgimiento en España de una opinión pública que demanda revisar la forma de organizar la toma de decisiones colectivas. Y por otro lado tratar de otorgar una interpretación sistemática de aquello que se establece en la Carta Magna en relación con la representación política y la relación representativa. Para ello, lo primero que hemos realizado ha sido un análisis histórico-constitucional con el objetivo de comprender cuál había sido el origen de la representación política moderna en oposición a la medieval, qué características poseía, cómo se había ido desarrollando a lo largo del tiempo, qué modificaciones habían surgido desde su conceptualización inicial y de qué manera se había acabado implantando en España. Lo segundo ha sido determinar las teorías políticas alternativas a la hegemónica que han existido y realizar una defensa de la democracia representativa como la mejor forma de Estado posible hasta el momento. Y, por último, hemos tratado de realizar aquella interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa en la Carta Magna hispana de 1978, siendo algunos de nuestros objetivos principales el acabar determinando cuáles son las bases del sistema de representación política en España, qué teorías se asumen para construirlo constitucionalmente, sobre quién recae la relación representativa, cuál es la interpretación sistemática que nos permiten los diferentes artículos que desarrollan la democracia representativa y qué papel ha jugado en dicha construcción la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Acabando, en última instancia, por tratar de inferir algunas consecuencias prácticas de dicha interpretación constitucionalmente adecuada.

### **CATALÁN**

Aquesta tesi doctoral té un doble motiu. D'una banda tracta de comprendre el perquè del sorgiment a Espanya d'una opinió pública que demana revisar la forma d'organitzar la presa de decisions col·lectives. I d'altra banda intenta atorgar una interpretació sistemàtica d'allò que s'estableix a la Carta Magna en relació a la representació política i la relació representativa. Per això, el primer que hem realitzat

ha estat una anàlisi històrico-constitucional tractant de comprendre quin havia estat l'origen de la representació política moderna en oposició a la medieval, quines característiques posseïa, com s'havia anat desenvolupant al llarg del temps, què modificacions havien sorgit des de la seva conceptualització inicial i de quina manera s'havia acabat implantant a Espanya. El segon ha estat determinar les teories polítiques alternatives a l'hegemònica que han existit, realitzant després una defensa de la democràcia representativa com la millor forma d'Estat possible fins al moment. I, finalment, hem tractat de realitzar aquella interpretació constitucionalment adequada de la representació política i la relació representativa a la Carta Magna hispana de 1978, sent alguns dels nostres objectius principals el acabar determinant quines són les bases del sistema de representació política a Espanya, quines teories s'assumeixen per construir-ho constitucionalment, sobre qui recau la relació representativa, quina és la interpretació sistemàtica que ens permeten els diferents articles que desenvolupen la democràcia representativa i quin paper ha jugat en aquesta construcció la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Acabant, en última instància, per tractar d'inferir algunes conseqüències pràctiques d'aquesta interpretació constitucionalment adequada.

## **INGLÉS**

This thesis has a double motivation. On the one hand, attempts to understand the reason for the emergence in Spain of a public opinion that demands to review the way that we organize the collective decision-making. On the other hand, tries to give a systematic interpretation of what is established in the Magna Carta related to political representation and representative relationship. For this, the first thing we have done is an historical-constitutional analysis trying to understand what had been the origin of modern political representation as opposed to medieval, what characteristics it possessed, how it had developed over time, what modifications had arisen since its initial conceptualization and how it had been implemented in Spain. The second thing that we have done is to determine the alternative political theories to the hegemonic one, and to make a defense of representative democracy as the best form of state nowadays. Finally, we have tried to make a systematic and adequate interpretation of political representation and representative relationship in the Spanish Constitution of 1978. Some of our main objectives have been to determine what are the bases of the

political representation system in Spain, what theories are taken to construct it constitutionally, on whom rests the representative relationship, which are the different articles that allows us to make this systematic interpretation and what role has played in such construction the jurisprudence of the Constitutional Court. In the end, we try to infer some practical consequences of such a constitutionally adequate interpretation.



# ÍNDICE

<b>1. Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>2. La representación política .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 La representación política medieval .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 La representación política moderna .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2.1. La evolución de la representación política en Occidente .....</b>	<b>30</b>
<b>2.2.1.1. La soberanía</b>	
<b>2.2.1.2. El voto periódico</b>	
<b>2.2.1.3. El mandato libre y no revocable</b>	
<b>2.2.1.4. La opinión pública libre</b>	
<b>2.2.2. La evolución de la representación política en España.....</b>	<b>54</b>
<b>2.2.2.1. La soberanía</b>	
<b>2.2.2.2. El voto periódico</b>	
<b>2.2.2.3. El mandato libre y no revocable</b>	
<b>2.2.2.4. La opinión pública libre</b>	
<b>3. La relación representativa: un problema específico de la representación política .....</b>	<b>87</b>
<b>3.1 El origen y evolución de las diversas teorías .....</b>	<b>89</b>
<b>3.1.1 Teorías alternativas .....</b>	<b>89</b>
<b>3.1.1.1. Teoría roussoniana .....</b>	<b>89</b>
<b>3.1.1.2. Teoría marxista</b>	
<b>3.1.1.3. Teoría orgánica del Estado</b>	
<b>3.1.1.4. Teoría schmittiana</b>	



3.1.2 La defensa de la teoría clásica: La democracia representativa como mejor forma de Estado posible.....	152
<b>4. La interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa en la Constitución española de 1978 .....</b>	<b>167</b>
4.1 Los debates constituyentes sobre la representación política en la España de 1977-1978 .....	169
4.1.1. Como un principio constitucional .....	173
Principio de soberanía popular (Artículo 1.2)	
Estado democrático y partidos políticos (Artículo 1.1 y 6)	
Forma política del Estado (Artículo 1.3)	
Principio de igualdad material (Artículo 9.2)	
4.1.2 Como un derecho fundamental .....	200
Derecho de participación en los asuntos públicos (Artículo 23)	
Derecho de petición (Artículo 29)	
4.1.3 Como un conjunto de instituciones .....	208
Las Cortes Generales (Artículo 66 y artículo 67)	
El Congreso y el Senado (Artículo 68 y artículo 69)	
Comunidades Autónomas y municipios (Artículo 152.1 y 140)	
4.1.4. Los mecanismos secundarios de participación política .....	243
La iniciativa legislativa popular (Artículo 87.3)	
El referéndum (Artículos 92, 151, 152.2, 167.3 y 168.3)	
4.1.5. Conclusiones .....	258

<b>4.2 Concepción constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa en la Constitución española de 1978 .....</b>	<b>261</b>
<b>4.2.1 La delimitación de los objetos .....</b>	<b>262</b>
<b>4.2.2 Los sujetos de la representación política y la relación representativa .....</b>	<b>267</b>
<b>4.2.2.1 Los representantes</b>	
<b>4.2.2.2 Los representados</b>	
<b>4.2.2.3 La relación representativa</b>	
<b>4.2.2.4 Conclusiones</b>	
<b>4.2.3 El contenido de la representación política y la relación representativa .....</b>	<b>284</b>
<b>4.2.3.1 El contenido de la representación política orgánica</b>	
<b>4.2.3.2 El contenido de la relación representativa</b>	
<b>Artículo 23.1</b>	
<b>Artículo 23.2</b>	
<b>4.2.4 La función de los partidos políticos .....</b>	<b>320</b>
<b>4.2.5 La función de los grupos parlamentarios .....</b>	<b>327</b>
<b>4.2.6 Conclusiones y consecuencias .....</b>	<b>334</b>
<b>4.2.6.1 Conclusiones</b>	
<b>4.2.6.2 Consecuencias</b>	
<b>a) En relación con la metodología</b>	
<b>b) En relación con la interpretación constitucional</b>	
<b>c) En relación con ordenamiento jurídico</b>	
<b>5. Conclusiones Generales .....</b>	<b>357</b>
<b>6. Bibliografía .....</b>	<b>371</b>



# **1. INTRODUCCIÓN**



La forma en que se organiza políticamente una sociedad es una cuestión estructural y cambiante a la vez. Es estructural porque toda colectividad humana debe hacer frente a dicha trascendental tarea si quiere perpetuarse como tal, estableciendo un conjunto de normas que regulen el ejercicio del poder político para 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 propia comunidad, 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, por último, de cómo se estructure constitucionalmente todo lo precedente para modelar y consolidar jurídicamente un determinado sistema social. Es por ello que el constitucionalismo es y debe ser dinámico y cambiante, porque resulta imprescindible que dialogue con los contextos históricos que siempre están en permanente mutación.

En los últimos años se vive en España una etapa en la que una parte importante de la opinión pública demanda revisar la forma de organizar la toma de decisiones colectivas. Aunque las causas de fondo son variadas, dos creemos que pueden erigirse como las más importantes. La primera es una crisis económica surgida como consecuencia de la implosión de una burbuja financiera mundial basada en el sector inmobiliario que frenó las inversiones, moderó el gasto público, disminuyó las transacciones de bienes y dejó sin liquidez a una miríada de empresas que tuvieron que cerrar o mermar sustancialmente sus plantillas de trabajadores. Y, la segunda es una corrupción sin duda existente pero que, amplificadas a menudo interesadamente por algunos medios de comunicación, ha dado una apariencia de corrupción generalizada en el ámbito de la política y, en especial, de aquellos partidos tradicionales, ya fueran estatales o autonómicos, que habían protagonizado la llegada y consolidación de la democracia en España.

Todas esas realidades fueron las bases del surgimiento de un movimiento civil llamado “15-M”, cuyas asambleas ocuparon las plazas de nuestro país durante algunos meses y cuya frase más célebre fue, precisamente, “no nos representan”, expresada en referencia a los políticos que ocupaban los escaños en la Asamblea legislativa nacional,

en las autonómicas y en los plenos municipales. Si bien es verdad que ésta movilización de la sociedad civil se dio en varios países de nuestro entorno occidental (recordemos, por ejemplo, “la generación de los 700 euros” en Grecia, la “Nuit Debout” en Francia o “Occupy Wall Street” en Estados Unidos de América), pienso que es lícito interrogarse por qué en España adquirió un carácter marcadamente político y no principalmente de crítica a la forma de organizar el sistema económico. Es decir, ¿por qué la consigna de mayor calado social del 15-M no tuvo como base la problemática económica que generó la crisis y sí la creencia de que el principal inconveniente era el sistema de representación política existente? O dicho de otro modo, ¿por qué las propuestas de las diversas asambleas creadas para estructurar esa movilización dejaban en un segundo plano la modificación de las bases del sistema económico y se centraban en demandar una reforma de calado en relación a la forma del ejercicio de la política?

En la búsqueda de una respuesta certera que nos permitiera entender porqué el malestar de una buena parte de la sociedad civil movilizada ante los problemas producidos por una crisis económica, se acabó convirtiendo principalmente en una crítica a la democracia representativa existente en nuestro país, pensamos que pueden señalarse la existencia de dos opiniones comunes que se erigieron en percutores del posicionamiento mayoritario de los manifestantes críticos.

La primera fue sostener la idea de que España era, desde el punto de vista constitucional, un Estado de partidos donde éstos fagocitaban la toma de decisiones políticas y lo hacían pensando más en los beneficios de pequeñas oligarquías internas que en el interés del conjunto de la población. Era, en buena medida, un seguimiento de las teorías de Daron Acemoglu y James Alan Robinson acerca de la existencia de unas “élites extractivas” de carácter político que, desde su preeminente posición de legisladores, se convertían en una minoría que se encargaba de crear mecanismos de apropiación continuada de la renta popular para seguir obteniendo beneficios en una época donde no era posible la creación de riquezas, de tal manera que esta minoría política concentrada en las cúpulas de los partidos se apartaban de la búsqueda del bien común para dedicar sus esfuerzos a perpetuar la acumulación de riqueza del grupo socio-económico al que pertenecían: las élites políticas. Acción que las mismas podían realizar gracias a su posición de sujetos creadores de normas que daban cobertura legal

a dicha apropiación inmoral<sup>1</sup>. Aseverando, además, que los partidos políticos existentes 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, desnaturalizando la teórica separación de poderes pensada para limitar el posible poder omnímodo de cualquiera de ellos.

Y, en segundo lugar, se articulaba una teoría política cercana al ideal roussoniano, proponiendo un sistema de base asamblearia combinado con representantes políticos sujetos a mandato imperativo y revocabilidad directa, afirmándose por ende que los actuales cargos públicos de carácter político no eran legítimos porque sus decisiones no se basaban en trasladar la voluntad de sus electores sino la suya propia, cuestión que comportaba que las normas que éstos establecían no fueran plenamente democráticas porque no tenían la voluntad popular directa como sustento de legitimación. Así pues, no sólo dudaban de la idoneidad intrínseca de la democracia representativa como forma de Estado, sino que además proponían la aplicación de mecanismos de democracia directa y participativa como alternativa sistémica, siendo su objetivo que ambas se conviertan en la forma hegemónica en la toma de las decisiones políticas. Asimismo, también nos pareció apreciar que junto a ese ideal de corte roussoniano aparecían algunas posiciones con tendencia schmittiana, pues ciertas posturas sostenidas no sólo tenían como objetivo relegar a la democracia representativa en pro de la directa y/o participativa, sino que también se dedicaban a reprobar un Estado de Derecho que, según estas opiniones, no era capaz de proteger a los ciudadanos de las grandes corporaciones empresariales, pretendiendo una cierta reformulación del Derecho en clave de excepcionalidad para poder hacer frente a dicha problemática.

En suma, creemos que una parte nada desdeñable de la sociedad civil que acabó aglutinándose alrededor del 15-M defendía las siguientes dos ideas principales: que la Carta Magna asentaba en su interior un Estado de partidos que auspiciaba la generación de una “élite extractiva” y que la forma en que constitucionalmente se estructuraba la representación política podía ser legal pero era ilegítima porque no basaba la toma de decisiones en la voluntad manifiesta de los electores, sino en la de los propios elegidos,

---

<sup>1</sup> Daron Acemoglu y James Alan Robinson, *Por qué fracasan los países*, Booket, Madrid, 2014.



que además seguían lo determinado por las cúpulas de los partidos políticos a los que pertenecían. Todo ello conducía finalmente a acusar al sistema de representación política existente de usurpar la voluntad popular y cuestionar su validez al señalarlo despectivamente como “vieja política”.

Ante esta importante interpelación crítica de una parte considerable de la sociedad al sistema político imperante, es nuestra opinión que los juristas, como científicos sociales, debemos intentar ofrecer respuestas racionalmente construidas a las demandas político-sociales que pueden deducirse de la anterior exposición. Para ello, creemos que es necesario responder a preguntas tales como cuál es el origen histórico-constitucional del sistema de gobierno representativo actualmente existente, cuáles son los límites y posibilidades que establece la Carta Magna actualmente a dicho respecto, de qué teorías políticas surgen las creencias críticas expresadas por los principales líderes del 15-M y, por último, si éstas alternativas a la democracia representativa resultan objetivamente mejores para la organización de la colectividad.

Sabemos que estamos ante un compleja y poliédrica problemática, pero en cualquier caso pensamos que para abordarla con rigor es preciso estudiar detenidamente su evolución histórica, sus bases teórico-constitucionales y el derecho constitucional español vigente en relación a cómo organizar la toma de decisiones colectivas. Y más particularmente creemos que debe analizarse lo que la Carta Magna dicta sobre la representación política y aquella relación representativa que le es inherente. Es decir, estamos convencidos de que es perentorio focalizar nuestros esfuerzos en tratar de establecer una interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política partiendo de cuáles son las bases teórico-constitucionales del sistema político español, qué debe esperar el ciudadano del mismo y cuáles son los límites que no pueden ser traspasados sin que exista una modificación de la Carta Magna.

Para abordar esta compleja problemática jurídico-política, hemos considerado imprescindible dividir nuestra investigación en tres grandes apartados. El primero de ellos será un análisis histórico-constitucional del origen de la representación política moderna tanto en el conjunto de Occidente (principalmente Inglaterra, Estados Unidos y Francia) como también específicamente en España. Con ello, no sólo pretendemos determinar el porqué y el cuándo surgió, sino también definir cuáles han sido los

cambios que ésta ha sufrido a lo largo del tiempo y de qué forma se han acabado estableciendo en las constituciones.

El segundo apartado se centrará en examinar las teorías político-constitucionales alternativas al sistema de representación política establecido mayoritariamente en Occidente, determinando la manera en que han pretendido organizar la toma de decisiones colectivas dentro de las comunidades políticas, viendo si ha existido alguna aplicación práctica de dichas teorías y acabando por analizar si serían deseables y viables actualmente.

Finalmente, el apartado al que ofreceremos una mayor atención será aquel dedicado a nuestro objeto principal de estudio, a saber, el intento de realizar una interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa en la Carta Magna hispana de 1978, empezando por analizar los debates constituyentes y acabando por tratar de aclarar cuál debe ser la forma en que nos aproximemos constitucionalmente a dicha problemática. Investigación esta última que nos permitirá vislumbrar no sólo las diferencias entre lo que una parte de la sociedad considera que es la forma en que tomamos las decisiones colectivas y lo que la Carta Magna establece sobre dicha cuestión, sino también cuáles son los límites y las posibilidades que la Constitución fija a dicho respecto para que el debate se realice dentro los márgenes establecidos por ella. Cuestión para la cual será de vital importancia metodológica tanto el análisis del derecho positivo español que desarrolla lo fijado en la Carta Magna como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina constitucional (sobre todo en lo referente al derecho de participación en los asuntos públicos establecido en el artículo 23 CE).

En definitiva, lo que vamos a tratar de realizar en esta investigación jurídica es establecer cómo se ha construido históricamente el sistema de gobierno representativo, analizar sus bases teóricas, las alternativas que se han planteado a lo largo del tiempo y, por último, configurar una interpretación sistemática de lo que dicta la actual Constitución española a dicho respecto, teniendo el objetivo siempre presente de acabar configurando una explicación sobre el sistema representativo hispano que permita al ciudadano conocer aquello que la Carta Magna establece, es decir, sus posibilidades y limitaciones para tratar de evitar que los ciudadanos requieran del sistema de gobierno

representativo establecido en la Constitución aquello que éste no puede proporcionar efectivamente a no ser que sea reformado por los cauces previstos.

## **AGRADECIMIENTOS**

La aventura del saber es siempre una tarea colectiva y la presente investigación no es una excepción. A lo largo de los años he recibido la inestimable y generosa ayuda de múltiples personas e instituciones que me han permitido llegar a realizar la presente tesis doctoral. Quisiera, en primer lugar, hacer referencia a la Universitat de Lleida, donde como estudiante aprendí los fundamentos del jurista y mi pasión por el derecho constitucional, y donde ahora como miembro del departamento de derecho público he seguido aprendiendo de grandes maestros como Antoni Monreal, Ignacio de Alòs y Antonio Blanc. Asimismo, también me gustaría referirme a la Universidad de Zaragoza, que siento muy próxima por haber cursado allí el Máster de investigación en Derecho y haber sido el lugar que me permitió realizar de la mano de María Elósegui un trabajo final de máster que posteriormente se convertiría en un libro. Y, por último, tampoco me gustaría olvidarme de la Universidad de Barcelona, mi actual segunda residencia al estar realizando allí el doctorado y el lugar que me ha permitido seguir aprendiendo el oficio de jurista y profesor gracias a la gran generosidad y sapiencia de Esther Martín y Enriqueta Expósito.

Ahora bien, sin desmerecer todo lo anterior, esta investigación debe principalmente su realización a Josep María Castellà. Ha sido gracias a su docta dirección científica, su altruismo y su inagotable paciencia la que me ha permitido ir salvando los habituales obstáculos de una primera investigación jurídica. Gracias a su magisterio he podido descubrir la importancia social del constitucionalismo, las repercusiones de una buena investigación jurídica y la necesidad de su enseñanza para que la sociedad civil fundamente sus opiniones sabiendo con certeza lo que la realidad jurídica determina. En relación a ello, espero no haber defraudado sus expectativas y que la presente investigación pueda suponer una aportación modesta para el magnífico constitucionalismo español.

Finalmente, no quisiera terminar los agradecimientos sin hacer una breve mención a mi familia. En primer lugar a Eva, por su enorme tenacidad, que le ha llevado a estar donde está, y por acompañarme con generoso cariño en el viaje para que yo pueda estar donde más me gusta estar. En segundo lugar a mis padres, por ser unos magníficos maestros en el arte de saber vivir la vida combinando placer y sacrificio, inteligencia y bondad. Y, en último lugar, a mis abuelos por la suerte de tenerlos o haberlos tenido.



## **2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**



## 2.1 La representación política medieval

Para consolidar y legitimar el sistema económico feudal<sup>2</sup>, el entramado jurídico del medioevo forjó la idea de un orden social natural estratificado y desigualmente jerarquizado al que debía asemejarse la organización de la colectividad política. Para ello, se fue perfeccionando una teoría en la cual la comunidad no estaba formada por individuos libres que a través de un contrato social surgían del estado básico de naturaleza para integrarse en una sociedad política, sino que se abogaba por la existencia de un orden constituido por unos grupos “naturales” (estamentos/corporaciones) desde los que se participaba en la toma de decisiones colectivas en función de la posición que dicho estrato social tuviera en la pirámide socio-económica<sup>3</sup>.

De este esquema teórico de pensamiento jurídico en el que sociedad civil y sociedad política aparecían fundidos, se desprendían dos importantes consecuencias. En primer lugar, que el sujeto a organizar políticamente no eran los individuos sino los estamentos o las corporaciones pues, como bien afirma Giuseppe Duso, “ser miembros del cuerpo político no consiste en hallarse, en cuanto individuos, frente a la voluntad unitaria de la totalidad del cuerpo, sino más bien en ser parte de un círculo que se expresa, en cuanto tal, en el interior del conjunto del cuerpo, en el que está presente con una dignidad propia, una voluntad propia y necesidades específicas”<sup>4</sup>. Y, en segundo lugar, que junto a la corporativización de la sociedad se naturalizaba la desigualdad

---

<sup>2</sup> François-Louis Ganshof, *El feudalismo*, Ariel, Barcelona, 1975, pág. 23-50; A.A V.V, *El feudalismo*, Ayuso, Madrid, 1976, pág. 32-43; Marc Bloch, *La sociedad feudal*, AKAL, Madrid, 1986, pág. 132-191; Pierre Bonnassie, *Del esclavismo al feudalismo en Europa Occidental*, Crítica, Barcelona, 1992, pág. 15-66; Julio Valdeón, *El feudalismo*, Historia 16, Madrid, 1999, pág. 18-52.

<sup>3</sup> Francisco Bertelloni, “La teoría política medieval entra la tradición clásica y la moderna”, en Pedro Roche Arnas (Coord.), *El pensamiento político en la edad media*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 2010, pág. 17-41.

<sup>4</sup> Giuseppe Duso, “Génesis y lógica de la representación política moderna”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 3, 2004, pág. 23.



social y política a través de la juridificación de unos privilegios que generaban un dispar acceso a las estructuras de poder político<sup>5</sup>. Para hacer esto último posible, el orden constitucional reunía a toda la sociedad en el interior de un “cuerpo místico”, concibiéndolo como una organización piramidal imitadora del modelo de la naturaleza y, por tanto, estableciendo que la arquitectura jurídica de la realidad social debía tender a ordenar las partes de tal manera que las fuerzas inferiores (los *laboratores*) fueran regidas por unas fuerzas superiores (*bellatores* y *oratores*) que se aglutinaban alrededor de una cúspide última representada por el monarca. Según dicho pensamiento, si se regulaba así la colectividad, se podría actuar de forma perfecta y sin perturbaciones de manera similar a como se regia la naturaleza bajo la suprema dirección de Dios, encontrando el equilibrio si cada sujeto o colectivo aceptaba el papel que le había sido previamente asignado<sup>6</sup>. Es decir, se edificó una teoría jurídica de organización socio-política en la que el derecho no tenía por objetivo la disminución de las desigualdades derivadas del nacimiento, sino que, por el contrario, consistía en engendrar una armonía social adaptando las categorías jurídicas a las desigualdades naturales<sup>7</sup>. En suma, “Dios, los ángeles, los hombres, los seres animados; el emperador, el vasallo, el siervo, son diferentes peldaños de una misma pirámide: tanto el cosmos como la sociedad humana subsisten en la medida en que están alineados según una estructura desigual y jerárquica que culmina en un vértice”<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Roberto L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad*, Alianza, Madrid, 2010, pág. 42.

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, en el libro de Richard Hooker, *Laws of Ecclesiastical Polity*, Clarendon Press, Oxford, 1905, no cabe ninguna duda de que la obediencia de las criaturas a la ley natural es el estado del mundo entero, ni de que todas las cosas funcionan de un modo u otro según dicha ley. De esa manera, y según él, las leyes sociales requerían que cada parte obedeciera a una cabeza o gobierno.

<sup>7</sup> Otto Von Gierke, *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 117-130; Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 1974, pág. 145-146; Mauricio Fioravanti, *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2001, pág. 33-55; Asa Briggs, *Historia social de Inglaterra*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, pág. 156-158.

<sup>8</sup> Pietro Costa, “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Núm. 8, 2004, págs. 17.

Fruto de todo lo anterior, la teoría medieval acababa otorgando a cada una de las partes una posición específica en el armazón político. Por un lado estaba la cabeza, personificada en un monarca que representaba la *universitas* y que, como delegado de Dios en la tierra, concentraba los poderes de gobierno y monopolizaba la sanción y promulgación de las leyes. Y por otro lado estaba el cuerpo, encarnado en un reino que se organizaba frente al poder de la Corona a través de unas asambleas estamentales<sup>9</sup>. Siendo finalmente en el interior de éste segundo bloque donde se desarrolló la teoría de la representación medieval en base a dos principios: la inexistencia de poderes gubernativos en la delegación y la construcción de un mandato basado en el derecho privado.

Es decir, frente al poder omnímodo del rey, las asambleas representativas tuvieron como principal objetivo dar voz a las instituciones intermedias (corporaciones, estamentos y municipios), de forma que, como bien argumenta Ángel Manuel Abellán, las Cortes o Parlamentos europeos carecieron de poderes propios de gobierno y sólo se establecieron “como una institución subordinada de consulta, asistencia y colaboración al monarca, comunicándole quejas e intentando remedios antes de aceptar nuevas imposiciones, sin que hubiera una verdadera participación de la Asamblea en las funciones políticas”<sup>10</sup>. Asimismo, frente a un monarca que simbolizaba la *universitas* del reino, los representantes sólo operaban en las asambleas como mandatarios de las corporaciones, estamentos o municipios que los designaban, estableciéndose entre ambos una relación de derecho privado por la cual el mandato se erigía como imperativo, a saber, se definía su extensión y contenido en unos cuadernos, se contemplaban obligaciones pecuniarias para el representante si sobrepasaba los límites del mismo y se posibilitaba la revocación del mandatario por parte de los sujetos que lo habían escogido<sup>11</sup>. En definitiva, la representación medieval se teorizó y realizó en un

---

<sup>9</sup> José Pedro Galvão de Sousa, *La representación política*, Marcia Pons, Madrid, 2011, pág. 111; Hwa-Yong, Lee *Political Representation in the Later Middle Ages*, Peter Lang, New York, 2008, pág. 35.

<sup>10</sup> Ángel Manuel Abellán, “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 92, (abril-junio 1996), pág. 166.

<sup>11</sup> Pedro de Vega García, “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 44 (Marzo-Abril 1985), pág. 26; Israel Rivas Acuña,

perímetro muy restringido conceptualizándose como un mandato imperativo de derecho privado y ejecutándose frente al poder regio.

No sería hasta las postrimerías del siglo XVII en Inglaterra, durante el siglo XVIII en Estados Unidos y Francia, y a principios del siglo XIX en la mayoría de países de Europa, que todo el entramado jurídico-político feudo-estamental sería gradualmente liquidado y se gestarían nuevas formas de gobierno que modificarían de forma sustancial el origen teórico y la manera práctica de organizar el poder político en el interior de las sociedades humanas<sup>12</sup>.

## 2.2 La representación política moderna

Conforme el capitalismo se fue expandiendo tanto en Europa como en Estados Unidos, los cuerpos intermedios feudales y las organizaciones corporativas de carácter socioeconómico fueron paulatinamente disminuyendo su importancia hasta ser sometidas al soberano (como sucedió en Inglaterra) o prohibidas (como pasó en Francia tras la revolución), pues la subordinación de la producción a un mercado interno libre y la necesaria emancipación de los individuos insertos en él, se revelaron incompatibles con el mantenimiento de las estructuras de dominación tardofeudales<sup>13</sup>. Como consecuencia de ello, se fue progresivamente rechazando un sistema de pensamiento corporativo de actuación frente al poder y gestando otro de participación individual en

---

“Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell, *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México, 2006, pág. 691-692.

<sup>12</sup> Roberto L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad...*, pág. 38- 42; Ángel Manuel Abellán, “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”..., pág. 165.

<sup>13</sup> Maurice Dobb, *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Siglo XXI, Madrid, 1982, pág. 17-41; H. Kohachiro Takahashi, *Del feudalismo al capitalismo*, Crítica, Barcelona, 1986, pág. 17-20; Anthony Giddens, *El capitalismo y la moderna teoría social*, Labor, Barcelona, 1971, pág. 57-127.

el mismo donde los ciudadanos tuvieran una relación directa con el Estado<sup>14</sup>. Para ello, uno de los pasos fundamentales fue la construcción y gradual expansión de una teoría alternativa sobre el origen de la sociedad y del poder político a la establecida por el pensamiento aristotélico-tomista de carácter organicista. Primero Thomas Hobbes en *El leviatán*<sup>15</sup>, después John Locke en el *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*<sup>16</sup> y finalmente Jean-Jacques Rousseau en *El contrato social*<sup>17</sup>, fueron los autores principales que cimentaron una nueva estructura de pensamiento cuyos pilares centrales serían el estado de naturaleza y el subsiguiente pacto para conformar la sociedad civil. Es decir, teorizaron sobre la existencia de un estado pre-social (hipotético para Hobbes y real para Rousseau) en el cual los sujetos no respondían a ninguna otra norma que su propia voluntad, careciendo de lazos sociales y obligaciones civiles. Pero, ya fuera por la amenaza de otros sujetos (el famoso aforismo hobbesiano de *homo homini lupus est*) o por los peligros externos de la naturaleza (Rousseau), los seres humanos decidieron realizar un pacto por el cual crear una sociedad civil regulada por normas jurídicas y dirigida por una autoridad política<sup>18</sup>.

De esa manera, y a partir de la segunda mitad del siglo XVII, el paradigma interpretativo que se convertiría en hegemónico afirmaría que, si el sujeto individualizado era el que decidía constituirse en sociedad, ya fuera por necesidad (Hobbes y Rousseau) o por vocación natural (Locke), el fundamento de la misma debían ser los seres humanos individualmente considerados y, por tanto, que el sujeto a organizar políticamente no serían los estamentos o las corporaciones sino las personas. Es más, esos individuos liberados de las jerarquías naturales podían, hipotéticamente, organizar la sociedad civil de la forma que mejor considerase el conjunto de la propia

---

<sup>14</sup> Marcos Criado de Diego, “Sobre el concepto de representación política: lineamiento para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 28 (Enero-Junio 2012), pág. 87.

<sup>15</sup> Thomas Hobbes, *El leviatán*, Altaya, Barcelona, 1994, cap. XIII-XVII.

<sup>16</sup> John Locke, *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Altaya, 1994, cap. II-IX.

<sup>17</sup> Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Altaya, 1993, cap. V-VI.

<sup>18</sup> Evaristo María Palomar Maldonado, “Sobre la representación política en la teorización del racionalismo (siglos XVII y XVIII)”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 87 (1997), pág. 233-249.

comunidad<sup>19</sup>. Como consecuencia de todo ello, el problema tanto teórico como práctico que tuvieron que solucionar a continuación fue, como magníficamente resume Pietro Costa, “el problema capital de la cultura político-jurídica: el paso de la multiplicidad anárquica de los individuos a la unidad de un orden en el que esos individuos se reconozcan miembros”<sup>20</sup>. Cuestión ésta que se resolverá a través de entrelazar dos pilares que fundarán la mayoría de los sistemas de gobierno modernos: la soberanía como un poder político despersonalizado, abstracto, absoluto y perpetuo; y la representación como mecanismo para hacer aflorar la voluntad de la primera, es decir, como centro de interpretación y legitimación del poder soberano<sup>21</sup>.

En consecuencia, lo que caracterizará a la moderna teoría sobre el poder político es que el paso del estado de naturaleza a la sociedad civil comportará el tránsito de la plena autonomía individual a la subordinación a un ente superior que, al no configurarse como la voluntad de un sujeto particular ni como la suma de las múltiples voluntades de los miembros de la comunidad, se establecerá como una entidad sobre la que no hay poder superior o cuestión ajena a ella (soberana y absoluta), que no puede materializarse ni en un sujeto individual ni en una multiplicidad de ellos (abstracta) y, finalmente, cuya perennidad garantiza la estabilidad de la sociedad civil creada (perpetua). Paralelamente, y como consecuencia de su abstracción, ese nuevo cuerpo político soberano necesitará de un mecanismo real que le permita expresar su voluntad y desarrollar sus poderes, siendo en ese contexto cuando la representación política tomará un sentido desconocido hasta el momento, pues se constituirá como el modo de expresar

---

<sup>19</sup> Giuseppe Duso, “Génesis y lógica de la representación política moderna”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Núm. 3, 2004, pág. 28-36; Pietro Costa, “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”..., pág. 21.

<sup>20</sup> Pietro Costa, “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”..., pág. 15.

<sup>21</sup> Tomás Pérez Vejo, *España imaginada. Historia de la invención de una nación*, Galaxia Gutenberg y Fundación Alfonso Martín Escudero, Barcelona, 2015. En dicho libro, el autor afirmará: “El nacimiento del mundo moderno estuvo marcado en el conjunto de Occidente por cambios profundos en la manera de entender el poder. Uno de los más radicales tuvo que ver con su legitimación, esa compleja alquimia política por la que una sociedad reconoce a alguien el derecho a gobernar”..., pág. 10.

los deseos del sujeto colectivo soberano y, asimismo, se configurará como fuente de legitimación del poder a través de la elección de sus representantes<sup>22</sup>.

Por tanto, a partir del siglo XVII y hasta nuestros días, no sólo “la idea de representación resultará inseparable del dogma fundacional de la soberanía”<sup>23</sup>, sino que, como ya hemos avanzado, cambiará radicalmente su significado. Fruto de esa nueva misión creadora de la voluntad soberana, la representación política moderna sufrirá seis grandes modificaciones internas que la diferenciarán de la establecida durante el antiguo orden medieval. Primera, ya no podrá entenderse como una actuación frente al poder sino como depositaria del mismo. Segunda, el voto se erigirá como el elemento legitimador de los poderes delegados. Tercera, se prohibirá la censura de las opiniones políticas. Cuarta, si bien cada uno de los representantes será elegido por una parte de la comunidad, su mandato ya no será de carácter privado sino público y, por tanto, ya no se establecerá como representante sólo de sus electores sino del conjunto del cuerpo político. Quinta, el mandato al cual estarán sometidos los representantes ya no será imperativo y revocable (limitado y tasado), sino libre e irrevocable. Y sexta, la práctica de la representación política tendrá su centro neurálgico en unas asambleas con capacidad legislativa (Parlamento, Dieta o Congreso) que irán configurándose también como instituciones de control sobre el poder ejecutivo<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup>Thomas Hobbes, *El leviatán*, cap. XVI; John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, cap. XIII; Julián Sauquillo, “Los fundamentos de la representación política: el origen de la relación conceptual entre pueblo, órgano y ley”, en *AFDUAM*, nº 8 (2004), pág. 63-68; Ricardo Chueca Rodríguez, “La quiebra de la representación política”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 3 (2004), pág. 10-17 y 25-37; Roberto L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad...* pág. 119-121; Marcos Criado de Diego, “Sobre el concepto de representación política: lineamiento para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa”..., pág. 84-92; Giuseppe Duso, “Génesis y lógica de la representación política moderna”..., pág. 9 y 49-64.

<sup>23</sup> José. Antonio Portero Molina, “Sobre la representación política”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, Septiembre-Diciembre 1991, pág. 95.

<sup>24</sup> Ángel Garrorena Morales, *Representación política y Constitución democrática*, Cívitas, Madrid, 1991, pág. 37-55; Sergio Daniel Morresi, “En el nombre del pueblo libre. El lugar del pueblo y su representación en los inicios del pensamiento liberal”, en *Modernidades*,

En suma, será Bernard Manin, uno de los máximos estudiosos de los regímenes representativos, quien finalmente establezca los principios del gobierno representativo moderno. Primero: quienes gobiernan son nombrados por los ciudadanos a través del sufragio con intervalos regulares. Segundo: la toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado. Tercero: los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan. Y cuarto: las decisiones públicas se someten a un proceso de debate<sup>25</sup>. A lo que añadimos, rescatándolo de Hanna Fenichel Pitkin, que debe existir también alguna clase de cuerpo representativo colegiado con algo más que capacidad consultiva<sup>26</sup>. O, dicho con mayor formalidad jurídica, la soberanía del cuerpo civil y que éste decida mediante sufragios periódicos, que exista un mandato representativo y sin posibilidad de revocación, que se conforme una opinión pública libre y, finalmente, que se vaya configurando un parlamento tanto con capacidad legislativa como con un cierto control al gobierno electo (parlamentarismo).

Una vez establecidas las particularidades de la representación política moderna, pasemos ahora a ver someramente cuál ha sido su evolución tanto en el conjunto de Occidente como en España a lo largo de sus tres siglos de existencia. Y hagámoslo desglosando cada una de sus características.

## **2.2.1 La evolución de la representación política moderna en Occidente**

### **2.2.1.1 La soberanía**

No es fácil encontrar un concepto tan discutido y a la vez tan básico para el desarrollo del actual sistema de gobierno como el de la soberanía. Si bien creemos haber dejado constatadas sus características principales (despersonalizado, abstracto, absoluto y perpetuo), el obviar su sujeto de imputación en el apartado anterior se ha hecho de forma intencionada pues, a partir del siglo XVII, la soberanía no será establecida de

---

Universidad Nacional de Córdoba-Centro de Investigación de Filosofía y Humanidades, núm. VI (2007), pág 1-2.

<sup>25</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo...*, pág. 17.

<sup>26</sup> Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación...*, pág. 261.

forma unívoca sino adjudicada, al principio, a tres entes diferentes: el pueblo, la nación o el Estado.

Analícemos a los países que otorgaban la soberanía al pueblo y veamos como se desarrolló internamente el concepto. Aunque Inglaterra fue el primer territorio occidental en establecer un sistema de gobierno representativo, la falta de una constitución escrita, la equiparación del Parlamento con el conjunto del pueblo inglés desde las postrimerías del siglo XVI (sobre todo a partir de Edward Coke<sup>27</sup>) y una tradición de pensamiento jurídico más práctica que teórica, diluyeron el debate sobre la soberanía relegándolo a una posición secundaria. Fruto de ello, y sobre todo desde que la *Bill of Rights* de 1689 estableciera “que los dichos lores espirituales y temporales y los comunes, reunidos en Westminster, representando legal, plena y libremente a todos los estamentos del pueblo de este reino”, la discusión sobre el sujeto soberano se trasladó a la doctrina sin tener reflejo normativo.

En este plano de interpretación constitucional, Locke sería partidario de adjudicarla al pueblo británico al afirmar que el poder público se basaba en el consentimiento de los gobernados, mientras que Henry Parker antes de la revolución de 1688 y después de ésta David Hume y William Blackstone, establecerían una analogía entre soberanía y poder legislativo que les llevaría a ensalzar al parlamento inglés (entendido éste como la suma de monarca, lores y comunes) como sujeto soberano. Por el contrario, y bajo el mismo esquema argumental que Locke, Jeremy Bentham y John Austin defenderían la soberanía del cuerpo electoral inglés<sup>28</sup>. Finalmente fue en el siglo XIX cuando John Stuart Mill y Albert Venn Dicey superarían las opiniones encontradas y producirían un amplio consenso doctrinal a través de conceder la soberanía legal al Parlamento y la soberanía política al pueblo (siendo ésta último superior), salvando de

---

<sup>27</sup> Donald O. Wagner, “Coke and the rise of Economic Liberalism”, en *The Economic History Review*, vol. 6 (1935), pág. 30-44.

<sup>28</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Núm. 1 (1998), págs. 87-166; Pietro Costa, “El problema de la representación política”..., pág. 23; Evaristo Maria Palomar Maldonado, “Sobre la representación política en al teorización del racionalismo (siglos XVII y XVIII)”..., pág. 227.



este modo tanto la fuente de legitimación última del poder como la preeminencia de la asamblea<sup>29</sup>.

En cambio, más claro lo tendrían al otro lado del Atlántico cuando las colonias inglesas de Norteamérica iniciaron su proceso de independencia, pues apostarían desde el inicio por una República basada en la soberanía popular<sup>30</sup>. Ya el 5 de enero de 1776, New Hampshire radicó la legitimidad de su texto constitucional en que los representantes fueran “elegidos y nombrados por libre sufragio del pueblo de dicha colonia, y autorizados y facultados por él para reunirse y utilizar los medios y aplicar las medidas que consideremos más adecuadas para el bien público”<sup>31</sup>. Meses más tarde, la declaración de los derechos de Virginia profundizaría en la cuestión afirmando que “todo poder corresponde al pueblo, y por consiguiente procede de él”. De forma similar, aunque ya en 1789, el famoso preámbulo de la constitución norteamericana se iniciará en unos términos que no dejarán lugar a duda: “nosotros el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta [...] estatuímos y sancionamos esta constitución para los Estados Unidos de América”<sup>32</sup>. Siendo finalmente James Madison,

---

<sup>29</sup> Por lo que respecta a Mill, afirma que “las reglas no escritas que circunscriben el ejercicio de los poderes legales sólo tienen efecto y vida a condición de conciliarse con la distribución actual de la verdadera fuerza política. En toda constitución hay un poder más fuerte [...] En Inglaterra este poder es el pueblo”, *Del Gobierno Representativo*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 86-87 (Cap. V); Manuel García-Pelayo, por lo que respecta a Dicey, afirma que “el poder del Parlamento no es originario, sino derivado del pueblo; no es permanente, sino limitado en el tiempo, pues aunque puede prolongar su duración, es claro que una prolongación indefinida alteraría su sustancia. Estas y otras razones han dado lugar a la distinción entre soberanía legal, que ciertamente puede corresponder al Parlamento, y soberanía política, entendida como poder supremo, cuya voluntad es obedecida en último término y que radica en el pueblo”, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1999, pág. 284-310.

<sup>30</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada”, en *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*, Alicante, 2015.

<sup>31</sup> Horst Dippel, “El concepto de constitución en los orígenes del constitucionalismo norteamericano (1774-1776)”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 6. 2010, pág. 27.

<sup>32</sup> Miguel Artola, *Constitucionalismo en la historia*, Crítica, Barcelona, 2005, pág. 83-84; Roberto L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad...* pág. 120-121.

en su intento por que los ciudadanos de Nueva York ratificaran el texto constitucional<sup>33</sup> quien, a través de un artículo que posteriormente será recopilado en *El federalista*, resumirá las implicaciones que de la Carta Magna se desprendían afirmando que “el gobierno federal y los de los Estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios y representantes fiduciarios del pueblo” pues “la autoridad final, sea cual fuere la autoridad delegada, reside sólo en el pueblo”<sup>34</sup>.

Por lo que respecta a los países que se decantaron por establecer la soberanía en la nación, el modelo original que serviría de pauta a los demás será el francés. En dicho país, si bien es cierto que desde mediados del siglo XVIII se contraponía la palabra nación a la de reino, será Emmanuel Sieyès el que elevara a la primera a sujeto soberano. El abate, al identificar la nación con el tercer Estado, la conceptualizará como un ente con voluntad propia, que debe ser necesariamente libre, dotarse de una constitución y organizarse a través de una “ley común y una representación común” dado que “el cuerpo de los representantes, al que es confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común, sólo existe bajo la forma que la nación ha querido

---

<sup>33</sup> José Francisco García García, “El control de constitucionalidad en *El federalista* y los fundamentos de una sociedad libre”, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 30, núm. 3, pág. 491.

<sup>34</sup> Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *El federalista*, Akal, España, 2015 (núm. 46). También de James Madison creemos importante resaltar el número 39, pues en él afirma que “Si buscamos un criterio que sirva de norma en los diferentes principios sobre los que se han establecido las distintas formas de gobierno, podemos definir una República, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un período limitado o mientras observen buena conducta”. Asimismo, otro artículo bastante revelador en este sentido es el número 49 que, escrito esta vez por Alexander Hamilton, afirma: “Como el pueblo constituye la única fuente legítima del poder y de él procede la carta constitucional de que derivan las facultades de las distintas ramas del gobierno, parece estrictamente conforme a la teoría republicana volver a la misma autoridad original, no sólo cuando sea necesario ampliar, disminuir o reformar los poderes del gobierno, sino también cada vez que cualquiera de los departamentos invada los derechos constitucionales de otros”.

darle”<sup>35</sup>, pues “el derecho de consultar sus intereses, de deliberar y de imponer leyes pertenece necesariamente a la Nación”<sup>36</sup>. Es decir, y como bien afirma Portero Molina, en Francia

“la nación aparece como un ente ahistórico, espiritual, en el que están comprendidas las generaciones pasadas, las presentes y las venideras que es la unidad de cultura, de historia y de proyecto, siendo ese ente al que se le atribuye la soberanía. Y a ese titular le corresponde el derecho a ser representado, por lo que los diputados representan a la nación y no a sus electores”<sup>37</sup>.

En 1789 será el propio Sieyès el que convencerá a los representantes de los Estados Generales que adopten el nombre de Asamblea Nacional. Una Asamblea que acabará aprobando dos grandes resoluciones. Primera: una declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en la que en su tercer artículo establecía que “el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella”. Y segunda: la constitución de 1791, donde se definía la soberanía como “una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la nación; ninguna parte del pueblo, ningún individuo puede atribuirse el ejercicio” (art.3)<sup>38</sup>. A partir de entonces, y hasta la restauración monárquica y el establecimiento de una carta otorgada en 1814, la soberanía nacional sería un pilar fundamental de las constituciones francesas de 1799, 1802 y 1804<sup>39</sup>.

Asimismo, éste modelo galo tendrá gran influencia en las constituciones revolucionarias del primer tercio del siglo XIX europeo e incluso se trasladará, por

---

<sup>35</sup> Emmanuel Sieyès, *¿Qué es el tercer estado?*, Alianza, Madrid, 2003, pág. 96 y 142 (respectivamente). Siendo de la página 92 hasta la 168 donde se concentra el grueso del pensamiento sobre la nación y su soberanía.

<sup>36</sup> Emmanuel Sieyès, *Escritos y discursos de la Revolución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 37.

<sup>37</sup> José Antonio Portero Molina, “Sobre la representación política”..., pág. 96.

<sup>38</sup> Miguel Artola, *Constitucionalismo en la historia...*, pág. 85; Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado...*, pág. 462-465; Marcos Criado de Diego, “Sobre el concepto de representación política: lineamiento para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa”...pág. 88;

<sup>39</sup> Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado...*, pág. 470.

influjo del constitucionalismo hispano, a ciertas partes de Suramérica. A saber, la Carta Magna portuguesa de 1822 reflejaba en su artículo 26 que “la soberanía reside esencialmente en la Nación. No puede, por tanto, ser ejercida más que por sus representantes legalmente elegidos. Ningún individuo o corporación ejerce autoridad pública que no derive de la misma Nación”; siendo seguido este mismo patrón por la posterior constitución de 1838 cuando fijaba que “la soberanía reside esencialmente en la Nación, de la que emanan todos los poderes políticos” (art. 33)<sup>40</sup>. De igual forma, el congreso nacional belga salido de la revolución, promulgó una constitución en 1831 en la que su artículo 25 afirmaba que “todos los poderes derivan de la nación”<sup>41</sup>. Finalmente, y para poner un ejemplo suramericano, la Gran Colombia de 1812 constitucionalizó, en su artículo tercero, que “la soberanía reside esencialmente en la nación”.

En cuanto a la tercera y última forma de conceptualizar la soberanía, a saber, la del Estado como sujeto soberano, será establecida y doctrinalmente desarrollada en Alemania. El preámbulo de la constitución del imperio alemán de 1871 establecía que

“Su Majestad el Rey de Prusia en el nombre de la Federación Alemana del Norte, Su Majestad el Rey de Baviera, Su Majestad el Rey de Württemberg, Su Alteza Real el Gran Duque de Baden y Su Alteza Real el Gran Duque de Hesse y por el Rin, para aquellas partes del Gran Ducado de Hesse que están al sur del río Main, la conclusión de una Federación eterna para la protección del territorio de la Federación y de los derechos de los mismos, así como de cuidar por el bienestar del pueblo alemán”

En base a ello, el pueblo dejaba de existir como sujeto y pasaba únicamente a ser el destinatario de unas leyes fundamentales. Pero, si bien pudiera parecer desde fuera que se había materializado como una carta otorgada por diversos reyes que ostentaban la soberanía, nada más lejos de la realidad para la dogmática alemana. Ya antes de su promulgación, Wilhelm Eduard Albrecht “quiso ver en el Estado, por encima de la

---

<sup>40</sup> Miguel Artola, *Constitucionalismo en la historia...*, pág. 86.

<sup>41</sup> Edwin Lefebvre, “The Belgian constitution of 1831: the citizen burgher”, en *Zentrum für Europäische rechtspolitik*, 1997, pág. 38; Luigi Lacché, “Constitución, Monarquía, Parlamento: Francia y Bélgica ante los problemas y “modelos” del constitucionalismo europeo (1814-1848)”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 2 (2000), pág. 51-65.

unión de personas individuales, un más alto y general interés colectivo, al que se puede describir como una persona en sentido jurídico”<sup>42</sup>. Asimismo, una vez decretado el texto constitucional, Paul Laband no dejó de afirmar que el Imperio sólo estaba compuesto por 25 miembros y no por 56 millones de personas<sup>43</sup> mientras que Dieter Wyduckel afirma que Karl Friedrich von Gerber aseveraba que:

“la personalidad jurídica del Estado es independiente tanto del pueblo como del monarca, con la consecuencia de que ambos se insertan en el mismo en una posición de carácter orgánico. El poder estatal, como poder de decisión, se realizará únicamente de forma inmediata en la actuación de los órganos monárquicos, con lo que el pueblo, a pesar de que ésta “totalmente en el Estado, permanece sin ser considerado como sujeto jurídico, lo mismo que sus representantes”<sup>44</sup>.

Así, aunque en la constitución alemana de 1871 y la dogmática que la rodeó pudiera vislumbrarse al pueblo como el sustrato real que había forjado el Estado, desde el punto de vista jurídico su posición era subordinada por ser conceptualizado como un elemento abstracto y despersonalizado<sup>45</sup>. Es decir, y para sintetizarlo en una sola locución: fue un intento de antropomorfizar las estructuras del Estado otorgándole jurídicamente a éste un poder volitivo diferente al de los sujetos que lo componen.

Finalmente, y aunque la temporalidad de los países fue muy dispar, la mayoría de estados europeos acabarían introduciendo en sus textos constitucionales la soberanía popular. La razón de ello será el triunfo, de manera gradual a partir de la segunda mitad del siglo XIX, de un sistema de pensamiento democrático por el cual se consideraba que la legitimación del poder debía provenir de la totalidad de individuos que pertenecían a una misma comunidad política. A partir de entonces, no sólo se tendió a una homogeneización del sujeto soberano, ya fuera introduciendo la palabra pueblo en las constituciones o convirtiendo pueblo y nación en sinónimos, sino que también se le

---

<sup>42</sup> Dieter Wyduckel, “La soberanía en la historia de la dogmática alemana”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 1, 1998, pág. 227.

<sup>43</sup> Dieter Wyduckel, “La soberanía en la historia de la dogmática alemana”..., pág. 227.

<sup>44</sup> Dieter Wyduckel, “La soberanía en la historia de la dogmática alemana”..., pág. 228.

<sup>45</sup> Dieter Wyduckel, “La soberanía en la historia de la dogmática alemana”..., pág. 229.

vinculó un concepto que garantizaba su efectivo desarrollo: el sufragio universal (al principio sólo masculino).

Serán los revolucionarios franceses de 1848 los que primero realicen dicha unión<sup>46</sup>, pues promulgaron la constitución en “nombre del pueblo francés”, establecieron que la soberanía “reside en la universalidad de los ciudadanos franceses” (art. 1) e instauraron “el sufragio directo y universal” (art. 23). Siendo todas ellas ideas que se perpetuarían en la mayoría de textos constitucionales galos posteriores (menos el de 1851)<sup>47</sup>. Asimismo, bajo el influjo de las ideas revolucionarias francesas de carácter democrático, tanto Suiza como Italia establecieron la soberanía popular en sus constituciones. Por lo que respecta a la primera, será en el artículo uno de su constitución federal de 1848 donde se disponga la soberanía del pueblo de los cantones al afirmar que son “los pueblos de los veintidós cantones soberanos de la Suiza, unidos por la presente alianza” los que “forman unidos la confederación suiza”, organizándose a continuación un sistema de sufragio universal masculino<sup>48</sup>. En cuanto a la segunda, la

---

<sup>46</sup> Aunque la Constitución francesa de 1795 ya promulgaba en su artículo segundo que “la soberanía residía en la totalidad de los ciudadanos franceses”, dicho anuncio no conllevó articular un sistema de pensamiento democrático donde la legitimidad del poder proviniera de la totalidad de los ciudadanos, dado que se continuó configurando el sufragio censitario. Asimismo, aunque en algunos documentos se ha considerado la constitución griega de 1822 como la primera en establecer el sufragio universal, creemos que dicha afirmación debería ser matizada. El texto constitucional heleno, en su artículo segundo, establece que los derechos políticos plenos serán ejercidos sólo por aquellos griegos que profesen la religión cristiana (ortodoxa). Por tanto, si bien es cierto que no se estableció ninguna limitación de tipo económico para el sufragio, se excluyó del mismo a una pluralidad de griegos por el hecho de profesar una religión diferente a la establecida por el Estado.

<sup>47</sup> Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado...*, pág. 481-617. Mientras García-Pelayo en su magnífico libro considera que en la Francia de 1958 la soberanía está adjudicada a la nación (pág.608), en nuestra opinión esta se adjudica literalmente al pueblo aunque aparezca el concepto de nación: “La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum” (art. 3).

<sup>48</sup> Juana Martínez Mercader, “La refundación de Suiza a mediados del siglo XIX. Un modelo vigente”, en *Anales de Historia Contemporánea*, 17 (2001), pág. 562-566; Juana Martínez Mercader, *Suiza en la Europa de los nacionalismos (1840-1874)*. Alicante, Interlibro, 1998. pp. 178-181.

constitución italiana de la República Romana (1849) también decreta en su artículo primero que “la soberanía es por derecho eterno del pueblo”, para posteriormente otorgar dicho sufragio universal también a los hombres<sup>49</sup>. De igual modo, después del segundo Reich, también Alemania caminaría por la senda de la soberanía popular. El preámbulo constitucional de 1919 afirma que “el Pueblo alemán formando una unidad moral superior por encima de la variedad de sus grupos aborígenes y, por tanto, de la voluntad de renovar y consolidar su Imperio, en la libertad y la justicia, servir la paz interior y exterior y fomentar el progreso social se ha dado asimismo la siguiente Constitución”, estableciéndose después que “el poder procede del pueblo” (art. 1) y que “la representación popular debe ser elegida por medio del sufragio universal igual, directo y secreto de todos los Alemanes, hombres y mujeres” (art. 17). Asimismo, por lo que respecta a los países occidentales que desde el principio ya habían establecido en sus textos constitucionales la soberanía popular, fueron adoptando cambios en la extensión del sufragio sin tener que modificar el presupuesto básico de la soberanía.

En definitiva, a parte de algunos países como Bélgica donde el artículo 33 de su Constitución establece desde 1831 que “todos los poderes emanan de la nación”, la inmensa mayoría han asumido la soberanía popular de manera explícita o implícita en sus cartas magnas. De esa forma, podemos acabar concluyendo que, si bien al principio el sujeto detentador de la soberanía no era unánime entre los diversos países, a causa de la progresiva hegemonía del sistema de pensamiento democrático se ha ido homogeneizando al tiempo que adquiriría elementos adicionales, como el sufragio universal, que garantizan su efectiva aplicación.

### **2.2.1.2 El voto periódico**

Según Bernard Manin, “ni en Inglaterra, ni en América ni en Francia, nadie llegó a considerar seriamente la posibilidad de asignar alguna función pública al sorteo [...] cuando se crearon los sistemas representativos, este método de elegir gobernantes no entraba en el abanico de las posibilidades concebidas”<sup>50</sup>, existiendo una “ausencia

---

<sup>49</sup> Miguel Artola, *Constitucionalismo en la historia...*, pág. 87; Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado...*, pág. 528-530.

<sup>50</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo...*, pág. 104-105.

absoluta de debate durante los primeros años del gobierno representativo en torno al uso del sorteo para atribuir el poder”<sup>51</sup>. O sea, desde el primer momento, el voto se estableció como el mecanismo hegemónico e indiscutido de legitimación, pues se vislumbró como el vínculo que permitía imputar a la colectividad las decisiones tomadas por una asamblea autónoma que estaba formada por representantes sujetos a un mandato libre y no revocable. Además, y en palabras de Pietro Costa, “el voto hace concreto y visible el papel activo del sujeto en la vida del ordenamiento y se traduce en un poder específico: el poder de designar algunos individuos situándolos en la cúspide del ordenamiento”<sup>52</sup>. Asimismo, la concepción de éste sufragio como periódico (regulado por primera vez en 1694 por la *Triennial Act* inglesa<sup>53</sup>), posibilitaba la rendición de cuentas no judicializada. Es decir, que los votantes autónomamente pudieran fiscalizar las acciones políticas de los mandatarios y renovar la confianza si la representación les parecía satisfactoria o denegarla si por el contrario consideraban que había sido desfavorable, cuestión ésta última que erigía la opinión de los votantes en activo a tener en cuenta por parte de los miembros electos de las asambleas legislativas. Resumiendo, ya desde los comienzos del gobierno representativo fue el sufragio periódico el mecanismo adoptado por la universalidad de países occidentales tanto para seleccionar a los mandatarios políticos como para legitimar sus decisiones.

Una vez establecido el mecanismo, éste no fue ejercido desde el inicio por la totalidad de los sujetos que componían la comunidad. Durante todo el siglo XVIII y gran parte del XIX, el sufragio fue limitado por dos elementos: la propiedad y la pertenencia al género masculino. Dejando a un lado las complejas causas de la prohibición del voto femenino (cuestión que requiere todavía un análisis antropológico e histórico profundo), para el pensamiento liberal surgido a partir de finales del siglo XVII, la propiedad significaba plena autonomía, capacidad de raciocinio, responsabilidad y éxito social. De esa manera, si el sufragio debía servir para escoger a

---

<sup>51</sup> Alejandro María Larriera, “La creación del sistema moderno de representación: ¿Una forma de eludir la democracia?”, en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XXXIX (Parte I), pág. 87.

<sup>52</sup> Pietro Costa, “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”..., pág. 28

<sup>53</sup> Frederic William Maitland, *The constitutional history of England*, Cambridge University Press, London, 1941, pág. 373.



unas élites que tenían que conformar el orden político y dirigir la comunidad, los sujetos con capacidad de sufragio activo y pasivo debían ser aquellos exentos de vínculos serviles que les pudieran fagocitar la autonomía, con probada capacidad intelectual y, finalmente, que tuvieran intereses legítimos en la dirección de la colectividad<sup>54</sup>. Es decir, esencialmente los propietarios.

Siguiendo esta estructura de pensamiento, la totalidad de países occidentales restringieron el sufragio activo y pasivo durante el siglo XVIII y buena parte del XIX. Pongamos algunos ejemplos de ello. Inglaterra promulgó un estatuto en 1711 que confirmaba las limitaciones anteriormente juridificadas y establecía una limitación para el sufragio pasivo, teniéndose que acreditar propiedades por valor de seiscientas libras en los condados y de trescientas libras en los municipios<sup>55</sup>. En la misma dirección fue la constitución francesa de 1791 cuando declaró que

“para ser ciudadano activo hace falta: Nacer o haberse hecho francés; Tener la edad de veinticinco años cumplidos; Estar domiciliado en la ciudad o cantón durante el tiempo determinado por la ley; Pagar, en cualquier lugar del Reino, una contribución directa al menos igual al valor de tres jornadas de trabajo y acreditarlo con recibo; No ser criado doméstico...” (Capítulo I sección II, artículo 2)

Asimismo, en el artículo 33 de la constitución portuguesa de 1822, se imposibilitaba del voto a los criados serviles, pobres, religiosos regulares, analfabetos o mayores de 25 años no independizados del hogar familiar. Por último, en la Carta Magna Belga de 1831 se dispuso que la cámara de representantes elegidos directamente se hiciera entre los ciudadanos que pagasen el censo determinado por la ley electoral<sup>56</sup>. En resumidas cuentas, y como afirma Noelia González Adánez para la Gran Bretaña post-revolucionaria, pero pudiendo ser extendido al resto de países occidentales entre el siglo Dieciocho y Diecinueve,

---

<sup>54</sup> Pietro Costa, “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”..., pág. 30-31

<sup>55</sup> *The Property Lawyer*, (May to August 1826), Vol. II, H. Butterworth, fleet-street, J. Hearne, Strand, 1826, pág. 195; Frederick William Maitland, *The constitutional history of England...*, pág. 292 y 369.

<sup>56</sup> Robert L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad...*, pág. 124-125.

“se asumía que era justo y necesario que la propiedad constituyera la cualificación para la representación, puesto que se entendía que el interés de la propiedad –lo cual equivale al interés de los propietarios- representaba el interés colectivo o público. Era por tanto a los propietarios, y únicamente a los mismos, a quienes correspondía disfrutar del derecho de representación parlamentaria”<sup>57</sup>.

Será otra vez el ideal democrático el que, a mediados del siglo XIX, empiece a modificar la percepción sobre el derecho a sufragio<sup>58</sup>. Para los demócratas, la sociedad se configuraba como parte de una realidad natural pero, a diferencia del pensamiento aristotélico o tomista, en ella los seres humanos tenían todos la misma importancia. Por ello, el concepto de igualdad que se empezó a hacer hegemónico con la democracia ya no sólo abarcaba el ámbito civil sino también el político pues, a diferencia del liberalismo, libertad e igualdad se configuraban doctrinalmente como un todo indisoluble. Si a ese razonamiento le añadimos la atribución de la titularidad del poder al conjunto de la población, el voto deja de vislumbrarse como una simple función legitimadora y pasa a convertirse en un derecho inherente a todo sujeto inserto en la comunidad política en cuestión<sup>59</sup>. Además, para que dicho ideal democrático se ejerza de manera efectiva, el sufragio deberá tener el mismo valor y desempeñarse libremente, garantías éstas que se irán adquiriendo durante el siglo XX al introducirse en los textos

---

<sup>57</sup> Noelia González Adánez, *Crisis de los imperios. Monarquía y representación política en Inglaterra y España, 1763-1812*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pág. 105.

<sup>58</sup> Maria Serena Piretti, “¿A quien representar, qué representar? Una mirada a través de la Europa del siglo XIX, en *Ayer: Revista de Historia contemporánea*, núm. 61 (2006 (1)), pág. 191-199.

<sup>59</sup> Miguel E. Vatter, “La democracia, entre representación y participación”, en Antonio J. Porras Nodales y Pedro de Vega García, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 31-36; Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000. pág. 47-133 y 152-154; Raymond Huard, “Las prácticas del sufragio universal en Francia entre 1848 y 1914. Avances pioneros, novedades provisionales, proyectos inacabados”, en Salvador Corner (Coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa*, Cátedra, Madrid, 1997, pág. 47-72; Serge Noiret, “La introducción del sufragio universal y de la representación proporcional en Italia en 1918-191: una frágil modernización democrática”, en Salvador Corner (Coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa*, Cátedra, Madrid, 1997, pág. 73-96.

constitucionales occidentales la necesidad de que el sufragio sea libre, igual, directo y secreto<sup>60</sup>.

Pongamos dos ejemplos que servirán para advertir la pervivencia en las constituciones actuales de los postulados democráticos inaugurados en 1789 por el artículo sexto de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Primer ejemplo: La Carta Magna italiana de 1947, donde su artículo 48 afirma que “son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que hayan alcanzado la mayoría de edad. El voto será personal e igual, libre y secreto. Su ejercicio constituye un deber cívico [...] El derecho de voto no podrá ser restringido sino por incapacidad civil o con motivo de sentencia penal firme o en los supuestos de indignidad moral especificados por la ley”. Y segundo ejemplo: el artículo tercero de la constitución francesa de 1958 donde se declara que “el sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto [...] Son electores, de acuerdo con lo que disponga la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos que estén en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos”.

Finalmente, para cumplir con el ideal democrático que se fue haciendo hegemónico, y siguiendo el camino marcado por Hans Kelsen en *Esencia y valor de la democracia* (1920), se introdujeron en los textos constitucionales occidentales un procedimiento de votación directa (referéndum) y un mecanismo de participación en la creación legislativa (iniciativa legislativa popular)<sup>61</sup>. A partir de entonces, la función del ciudadano ya no se concebirá solamente como legitimadora del poder, sino que se le otorgará una posibilidad de participación activa en la creación de esa voluntad general

---

<sup>60</sup> Robert L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad...*, pág. 237

<sup>61</sup> Sobre el referéndum, Kelsen afirma que “iría claramente en interés del propio principio parlamentario que los políticos profesionales –que hoy, precisamente, son parlamentarios– embridaran su comprensible aversión contra el instituto del plebiscito y no sólo admitiesen – como ya ha ocurrido en algunas Constituciones modernas– el llamado referéndum constitucional, sino también el referéndum legislativo, si no preceptivo, al menos facultativo”. Mientras que sobre la iniciativa legislativa apunta que “también podría darse a esta institución más espacio que el que se le dispensa tanto en las Constituciones más antiguas como en las más modernas; en Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006, pág. 114 y 115 respectivamente.

que anteriormente ostentaban de forma privativa los representantes. De esa manera, al tradicional sufragio periódico se le añadirá durante el siglo XX otro formato en el que el ciudadano ejerce directamente el poder político votando sobre cuestiones concretas. Por ejemplo, el artículo once de la constitución francesa de 1958, reformado el 23 de julio de 2008, estableció la posibilidad de que el presidente de la República sometiera a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la nación, sobre los servicios públicos que concurren en ella o sobre la ratificación de un tratado internacional. En la misma dirección, la constitución italiana de 1947 estableció en su artículo 75 que “la ley determinará las modalidades de celebración del referéndum”, no siendo hasta 1970 cuando mediante la ley núm. 352/1970 se daría efectiva aplicación a las disposiciones constitucionales reguladoras del referéndum<sup>62</sup>.

En definitiva, el sistema de pensamiento democrático no sólo espoleó la ampliación del sufragio hasta hacerlo coincidir con la totalidad de la población adulta de la comunidad política, sino que amplió las figuras del mismo constitucionalizando la asunción directa del poder político por parte de los electores a través del referéndum y su participación en la creación de la ley a través de la iniciativa legislativa popular.

### **2.2.1.3 El mandato libre y no revocable**

Como ya hemos reseñado anteriormente, al recaer la soberanía en un ente colectivo abstracto que necesita de la representación para expresar su voluntad y desarrollar sus poderes, ésta última deja de construirse en base a los esquemas jurídicos del derecho privado pues, convirtiéndose los representantes en creadores de los intereses

---

<sup>62</sup> Marco Olivetti, “los referendos en serio: la experiencia italiana”, en *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Núm. 15, 2007, pág. 147-175. Según Olivetti, en Italia se prevén cuatro modalidades de referéndum: el derogatorio, el confirmativo, el regional y el que versa sobre la alteración de los territorios regionales y provinciales. Sobre historia del referéndum: Cf. Máximo Luciani, “Commentario della Costituzione. Art. 75 Referendum y El referéndum, cuestiones teóricas y de la experiencia italiana”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008.

colectivos, pasan a operar en nombre de una comunidad indivisible y no de las personas o grupos que los eligen, dejan de estar sujetos a cuadernos de instrucciones y eliminan la figura de la revocación a nivel estatal o federal dado que la única sanción política que acompaña a dicho mandato es la posible no reelección en la siguiente contienda electoral<sup>63</sup>. De esa forma, si la representación política moderna queda abierta “a potenciales contenidos no tasados de antemano”<sup>64</sup>, la consecuencia esencial es que “las decisiones de otro me afectan como si fuesen mías aún no siéndolo, pero sin las exigencias y controles propios de la representación o el mandato privado”<sup>65</sup>. Siendo ésta, de manera condensada, la doctrina jurídico-política que germinará en la gran mayoría de países occidentales entre los siglos XVII y XIX, haciendo del libre mandato una realidad indiscutible y casi indiscutida y de la no revocación un principio ampliamente aceptado y extendido.

Por lo que respecta al mandato libre, aunque Inglaterra volvió a ser el primer país donde se instauró, su establecimiento se realizó a través de unas convenciones constitucionales que procedían de las aportaciones doctrinales de los más influyentes juristas y políticos de la época, no generándose en cambio regulación constitucional al respecto. Será en fecha tan temprana como 1680 cuando Algernon Sydney, antiguo miembro del Parlamento Largo, publicó un libro en el que asentaba tanto el mandato libre como la no revocación cuando afirmaba:

“No es en nombre de Keny o Sussex, Lewis o Maidstone, sino en nombre de toda la nación, que los miembros elegidos en esos lugares son enviados para cumplir funciones en el Parlamento, si bien es adecuado que ellos, como amigos y vecinos (hasta donde se pueda), escuchen las opiniones de los electores, para una mejor información de sus decisiones [...], sin embargo, no están estricta y apropiadamente obligados a dar cuenta de sus acciones a nadie, salvo que todo el cuerpo de la nación al que sirven, y que está igualmente involucrado en sus resoluciones, pudiera ser reunido. Al ser esto imposible, el único castigo al que están sujetos, si traicionan su confianza, es el desprecio, la infamia, el odio y la

---

<sup>63</sup> Miguel Ayuso, “La representación política en la edad contemporánea”, en *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, núm. 1 (1995), págs. 91; Pedro de Vega García, “Significado constitucional de la representación política”..., pág. 27-30; Israel Rivas Acuña, “Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política”..., pág. 6.

<sup>64</sup> Ángel Garrorena Morales, *Representación política y Constitución democrática*..., pág. 39.

<sup>65</sup> José Antonio Portero Molina, “Sobre la representación política”..., pág. 90.

seguridad de ser rechazados, cuando busquen obtener otra vez el mismo honor”<sup>66</sup>.

En la misma línea de pensamiento, aunque casi setenta años después (1753), sería William Blackstone el que rubricara la plena independencia del diputado al aseverar que,

“todos los miembros, aunque elegidos en un distrito particular, sirven a todo el reino [...] Y por lo tanto, no está obligado, como diputado de las Provincias Unidas, a consultar con, o tomar el consejo de sus electores sobre cualquier asunto en particular, a menos que él mismo piense que es correcto o prudente hacerlo”<sup>67</sup>

Aún con los antecedentes citados, no sería hasta 1774 cuando se escribiría el más famoso de los discursos al respecto. Nos referimos al *Speech to the electors of Bristol*, cuando dirigiéndose a los votantes de su comunidad Edmund Burke manifestará:

“Mi estimado colega sostiene que su voluntad debería quedar sometida a vosotros. Si en eso consistiera todo, la cuestión resultaría sencilla. Si el gobierno fuese una cuestión de voluntad por uno u otro bando, indudablemente la vuestra tendría que ser predominante. Pero sucede que el gobierno y la legislación son cuestiones de juicio y de razón, no de inclinación, ¿Y qué clase de razón es aquella en la que la determinación precede a la discusión, en donde un conjunto de hombres delibera y otro decide? Presentar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una respetable y de peso... Pero unas instrucciones autoritarias, los mandatos (imperativos) que el diputado ha de obedecer ciega y explícitamente, aún juzgándolos contrarios a la más clara convicción de su juicio y conciencia, ésas son cosas totalmente desconocidas para las leyes de nuestra tierra”<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Algernon Sydney, *Discourses Concerning Government*, Bookfellers, Londres, 1698, pág. 451.

<sup>67</sup> William Blackstone, *Commentaries on the laws of England in four books*, vol. I, Liberty Fund Inc., 2011, pág. 114. Recurso online: [goo.gl/jceIgK](http://goo.gl/jceIgK)

<sup>68</sup> *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, (Vol. I, Capítulo 13, Documento 7), London: Henry G. Bohn, 1854-56.

El último de los ingleses que trataría la cuestión con gran repercusión sería John Stuart Mill quien, en 1861, publicaría un libro sobre el gobierno representativo en el que declararía:

“Las facultades de los espíritus superiores y los estudios más profundos no servirían para nada si no condujesen algunas veces al hombre a conclusiones diferentes de aquellas a que llega sin estudio una inteligencia vulgar; y si se desea tener representantes superiores bajo la relación intelectual de los electores ordinarios deben esperarse que no estén siempre de acuerdo con la mayoría de sus electores, como también que casi siempre su opinión sería la mejor de las dos”<sup>69</sup>

Asimismo, este homogéneo pensamiento inglés sobre el mandato libre fue asumido plenamente por los fundadores de Estados Unidos. Tanto fue así que ni se plantearon establecer norma jurídica alguna que prohibiera de forma expresa las instrucciones imperativas pues, como bien afirma Giovanni Sartori, “los padres de la Constitución norteamericana no sintieron la necesidad de declarar lo que era obvio, ya que Estados Unidos no tuvo que romper con un pasado medieval”<sup>70</sup>, y sus fundamentos teóricos en relación a la representación política provenían de Inglaterra, un lugar donde el mandato libre era algo indiscutido. Seguramente por ello, en *El federalista* sólo podemos encontrar referencias a dicha cuestión de forma subyacente cuando Madison afirma que

“Las dos grandes diferencias entre una democracia y una República son: primera, que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la República puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio [...] El efecto de la primera diferencia consiste, por una parte, en que afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país”<sup>71</sup>

En cambio, en Francia, la fortaleza de la monarquía absoluta y sus postulados, vinieron a comportar un mayor enfrentamiento doctrinal entre los revolucionarios del tercer estado y los representantes del Antiguo Régimen, generándose una mayor

---

<sup>69</sup> John Stuart Mill, *Del gobierno representativo...*, pág. 218.

<sup>70</sup> Giovanni Sartori, “Representación II: sistemas de representación”, en *Enciclopedia de las ciencias sociales*, pág. 306.

<sup>71</sup> Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *El federalista...*, núm. 10

necesidad de constitucionalizar el libre mandato<sup>72</sup>. Después de que Talleyrand-Perigord presentara una moción el 7 de Julio de 1789 en la que se afirmaba que todos los mandatos imperativos eran radicalmente nulos, Sieyès propondrá una moción al día siguiente en la que se afirmará

“La asamblea declara que, hallándose en todo momento la Nación francesa entera y legítimamente representada por la mayoría de sus diputados, ni los mandatos imperativos, ni la voluntaria ausencia de algunos de sus miembros, ni las protestas de una minoría podrán jamás, ora detener su actividad, ora alterar su libertad, ora atenuar la fuerza de sus leyes, ora, en fin, limitar el ámbito territorial de los lugares sometidos sobre todas las provincias de la Nación y todas las posesiones francesas”<sup>73</sup>

Asimismo, frente a la intervención de Jérôme Pétion de Villeneuve en la asamblea constituyente francesa el 5 de septiembre de 1789 en la cual defendió la doctrina del mandato imperativo, Sieyès asentó la posición de los liberales sobre la representación<sup>74</sup> declarando que

“El diputado lo es de la nación entera: todos los ciudadanos son sus comitentes. Ahora bien puesto que en una asamblea de bailías no quisierais que el que acaba de ser elegido se encargara del voto del menor número en contra del voto de la mayoría, con mayor razón tampoco querréis que un diputado de todos los ciudadanos del reino se haga eco del voto de los habitantes de una sola bailía o de una municipalidad contra la voluntad de la nación entera. Así pues, para un diputado no hay, no puede haber, otro mandato imperativo, o incluso otro voto positivo, que el voto nacional”<sup>75</sup>

Este debate abierto en los inicios de la asamblea nacional no fue clausurado hasta tres años después. Si bien antes de la promulgación de la constitución de 1791, Nicolás de Condorcet se vio obligado por los partidarios del Antiguo Régimen a defender el mandato libre afirmando en la asamblea que “como mandatario del pueblo haré lo que crea más conforme a sus intereses. Me ha enviado para exponer mis ideas,

---

<sup>72</sup> Ángel Manuel Abellán, “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”...,pág. 169

<sup>73</sup> Emmanuel Sieyès, *Escritos y discursos de la Revolución...*, pág. 218-219.

<sup>74</sup> Julián Sauquillo, “Los fundamentos de la representación política: el origen de la relación conceptual entre pueblo, órgano y ley”..., pág. 88-89.

<sup>75</sup> Cf. Israel Rivas Acuña, “Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política”..., pág. 11.



no las suyas; el primero de mis deberes para con él es la independencia absoluta de mis opiniones”<sup>76</sup>; sería en la carta magna de 1791 donde se acabaría zanjando la discusión, pues se estableció un artículo séptimo en el que se proclamaba que “los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la Nación entera, y no se les podrá dar ningún mandato”. Posición doctrinal y normativa ésta última que se perpetuará en el tiempo (art. 29 en la Constitución de 1793, art. 52 en la de 1795 y art. 34 y 35 en la de 1848) y se establecerá como pensamiento hegemónico en Francia.

Asimismo, al socaire conceptual de las tres principales revoluciones, los demás países occidentales asumirán como propios los mismos razonamientos y consecuencias para la configuración del sistema de gobierno. Mientras unos seguirán el modelo inglés y estadounidense al considerar el mandato representativo como algo obvio que no necesita justificarse, otros, seguramente por estar más cercanos al proceso histórico francés de lucha contra el absolutismo, estimarán oportuno constitucionalizarlo. Según Marc Van der Hulst, en este segundo grupo estarán, entre otros, Portugal, Alemania, Polonia, Dinamarca, Croacia o Rumania<sup>77</sup>. Haremos referencia sólo a tres de ellos. En primer lugar, Portugal estableció en su constitución de 1822 que “cada diputado o procurador es representante de toda la nación, no lo es solamente de la división que lo eligió” (art. 94). En segundo lugar, Dinamarca instauró en su constitución de 1849 que “los miembros del Folketing estarán obligados únicamente por su propia conciencia y no por las instrucciones dadas por sus electores” (art. 60), idea que se repetirá en el art. 56 de la constitución de 1953. Y, en tercer y último lugar, Alemania fijará en su constitución de 1871 que “los miembros del Reichstag son representantes del pueblo entero y no están obligados por ordenes e instrucciones” (art. 29), posicionamiento que se conservará en la constitución de 1919 (art. 21) y en la de 1949 (art. 38).

En cambio, por lo que respecta a la no revocabilidad del mandato, ninguna constitución occidental ha establecido la posibilidad de que los electores pudieran disolver el mandato de un representante electo estatal o federal antes de los siguientes

---

<sup>76</sup> Cf. Raymond Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, Mexico, FCE, 2011, pág. 952.

<sup>77</sup> Marc Van der Hulst, *The parliamentary mandate. A global comparative study*, Inter-Parliamentary Union, Geneve, 2000, pág. 8-9.

comicios. Es decir, a nivel general se seguirá la opinión de Jeremy Bentham cuando declare que “a los votantes sólo se les permite influir sobre sus representantes a través del derecho a no reelegirlos”<sup>78</sup>. Aún así, existirán países como Suiza, Estados Unidos o Canadá que, al abrigo del ideal democrático, permitirán dichas prácticas en algunas federaciones o cantones. En éste aspecto, mientras los helvéticos fueron los primeros en introducir la posibilidad de revocación (1840-1890), los canadienses serán los últimos en establecerla al regularla para la provincia de British Columbia en 1995<sup>79</sup>.

En suma, el mandato representativo y no revocable para las asambleas estatales o federales será un pilar central en la construcción de los sistemas de gobierno nacidos al calor de las revoluciones liberales. Ambos supuestos serán el corolario lógico de conceptualizar la soberanía como un sujeto abstracto y de ver la representación no como un mecanismo para constatar unas realidades preexistentes, al estilo aristotélico o tomista, sino como un instrumento creador del orden político. Es decir, y afirmándolo de manera inversa, es difícil configurar una asamblea de representantes como instrumento que sirva para forjar una nueva voluntad si se posee un mandato limitado a cuestiones concretas y tasadas, pues será improbable que se consiga llegar a propuestas generales y soluciones fructíferas. Aún así, a la par que afirmamos una realidad que aún persiste, la evolución de los acontecimientos ha hecho que, a mediados del siglo XX, surja un intenso debate sobre si el mandato representativo estatuido hasta la fecha, ya fuera en texto constitucional o convención doctrinal, sigue teniendo validez real. O sea, si todavía hay simetría entre lo dogmático-formal y lo empírico.

La sustancial modificación de la realidad jurídico-política europea se iniciará a partir de 1830 gracias a que la clase trabajadora (el proletariado, en términos marxistas) se consolida como fuerza activa, potente y con capacidad de presión para promover transformaciones. A partir de entonces, se generarán cuatro cambios en el engranaje liberal que tendrán como origen, directa o indirectamente, el ascenso de esta nueva clase social y su progresiva toma de conciencia de clase como sujeto político diferenciado. En

---

<sup>78</sup> Jeremy Bentham, *Constitutional Code*, vol. I, Oxford, Clarendon Press, 1983, pág. 26.

<sup>79</sup> Anne Twomey, “The Recall and Citizens’ Initiated Elections- Options for NSW”, en *UNSW Law Journal*, núm. 34 (1), 2001, pág. 14-29; Peter McCormick, “The Recall of elected Members”, en *Canadian Parliamentary Review*, núm. 11 (1994), pág. 1-3.

primer lugar, el ideal democrático obtendrá una base popular que, gracias a su potencial, irá presionando para que se alcance el sufragio universal, pasándose de conceptualizar el voto como un instrumento a ser visto como un derecho fundamental. En segundo lugar, aquella sociedad liberal en la que presuntamente existía un interés homogéneo colectivo pasará a ser vislumbrada como una comunidad formada por clases sociales antagónicas cuyo objetivo será la obtención del poder. En tercer lugar, se crearán unos partidos políticos de masas cuyo objetivo será la canalización de dichos intereses y la transformación de la sociedad, poseyendo para ello organizaciones amplias que sufragan los costes mediante cuotas de sus propios afiliados<sup>80</sup>. Y, en cuarto y último lugar, se transitará de un sistema de voto mayoritario a otro de carácter proporcional, añadiéndose a éste último un sistema de listas de partidos políticos (siendo Inglaterra y Estados Unidos los primeros en adoptarlo en el año 1867)<sup>81</sup>.

Estos cambios, algunos de los cuales ya fueron intuidos por Edmund Burke en sus *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* de 1770<sup>82</sup>, comportarán una serie

---

<sup>80</sup> Julián Santamaría Ossorio, “El debate sobre las listas electorales”, en Antonio Joaquín Porras Nadales y Pedro de Vega García (edit.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 231-236; Pedro de Vega García, “Significado constitucional de la representación política”..., pág. 34-37; Pietro Costa, “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”..., pág. 27-52; Ángel Manuel Abellán, “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”..., pág. 172; Roberto L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad*..., pág. 241.

<sup>81</sup> Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia*, pág. 116-118; Antonio Joaquín Porras Nadales y Pedro de Vega García, “Introducción: el debate sobre la crisis de la representación”, en Antonio Joaquín Porras Nadales y Pedro de Vega García (edit.), *El debate sobre la crisis de la representación política*..., pág.9-15; Julián Sauquillo, “Los fundamentos de la representación política: el origen de la relación conceptual entre pueblo, órgano y ley”..., pág. 102.

<sup>82</sup> Según Robert L. Blanco Valdés, Edmund Burke “consideraba este tipo especial de “conexiones política” que eran los partidos “esencialmente necesarias para la plena realización de nuestro deber público, aunque pueden degenerar accidentalmente en facciones”. Y añadía, “las comunidades políticas se componen de familias; las comunidades políticas libres se componen también de partidos y con la misma razón podemos afirmar que nuestros efectos naturales y lazos de sangre tienden inevitablemente a hacer de nosotros malos ciudadanos que decir que los lazos de partido debilitan lo que nos une a nuestro país. Lo que sí es cierto es que los mejores patriotas en las comunidades políticas más grandes han defendido y fomentado

de alteraciones que afectarán a la relación representativa. Primero, en muchos países europeos, después de la II Guerra Mundial se dará rango constitucional a los partidos políticos. Segundo, éstos pasarán a funcionar de manera permanente, convirtiéndose en elemento esencial de participación política y haciendo de intermediarios con el objetivo de canalizar la pluralidad de voluntades existentes en la sociedad. Y tercero, las asambleas legislativas acabarán transformándose en cámaras “mediáticas” de legitimación y de control del ejecutivo, generándose la discusión básicamente en el interior de los propios partidos<sup>83</sup>. De esa manera, y fruto de todas estas innovaciones, el representante será parcialmente absorbido por un partido del que necesariamente deberá formar parte para concurrir a las elecciones y se convertirá, la mayoría de las veces, en mero ejecutor de la voluntad del partido en la asamblea legislativa. Siendo en el interior de ésta nueva dinámica donde aflore el debate puesto que, si bien está constitucionalmente prohibido el mandato imperativo, los partidos políticos se han acabado estableciendo como organizaciones intermedias que distorsionan esa independencia del representante, generando a su vez una división en la relación representativa (diputado-partido y elector-partido<sup>84</sup>) que ha permitido a diversos constitucionalistas preguntarse ¿a quién corresponde realmente la titularidad de los escaños?<sup>85</sup>.

---

siempre tales conexiones”; en *La construcción de la libertad...*, pág. 131. En la misma línea, Giovanni Sartori aseverará en su *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis* que “Burke concibió a los partidos antes de que aquellos llegaran a existir”, Alianza, Madrid, 2005, pág. 31.

<sup>83</sup> Julián Sauquillo, “Los fundamentos de la representación política: el origen de la relación conceptual entre pueblo, órgano y ley”..., pág. 105.

<sup>84</sup> Según Garrorena, la relación partido-diputado “ya no forma parte de la relación representativa, por tanto, es la definitiva desvinculación del diputado respecto de sus electores y la correlativa vinculación del mismo a otros compromisos y otras instancias”, mientras que la relación partido-elector “si incluye en su ensamblaje al representado, esta es hoy la auténtica relación representativa. De ahí que la misma haya heredado las condiciones de desvinculación y generalidad que siempre presentó la primitiva relación elector-diputado”; en *Representación política y Constitución democrática...*, pág. 66-68.

<sup>85</sup> Pedro de Vega García, “Significado constitucional de la representación política”..., pág. 37

En definitiva, si bien el mandato representativo sigue formalmente establecido dentro del marco que hemos conceptualizado al principio, las variaciones en el campo de la realidad han comportado el surgimiento de un debate sobre la idoneidad de seguir argumentando en base a dichos presupuestos. En cambio, la no revocación a nivel estatal o federal parece ser mayoritariamente aceptada y no suscitar mayor controversia.

“Portugal constituye, en todo caso, un supuesto peculiar, pues a pesar del mantenimiento de la prohibición del mandato imperativo (Art. 152.3) La Constitución ha venido a disponer como causa de pérdida del mandato de los diputados la inscripción en un partido diverso de aquel por el cual se hubiesen presentado a los comicios (Art. 163.1.c)”<sup>86</sup>

#### **2.2.1.4 Opinión pública libre**

“Es necesario entender el liberalismo como un sistema consecuente, polifacético y metafísico. Habitualmente sólo se discute la consecuencia económica de que la armonía social de los intereses y el mayor incremento posible de la riqueza son generados automáticamente a partir de la libre competencia económica de los individuos particulares, la libertad de contratación, la libertad de comercio y la libertad profesional. Pero todo ello sólo representa una aplicación del general principio de libertad. Equivale a decir que la verdad se genera a partir de la libre competencia de opiniones y que la armonía es el resultado automático de dicha competencia [...] La libertad de prensa, la libertad de reunión y la libertad de discusión no son únicamente algo útil y conveniente, sino cuestiones vitales para el liberalismo”<sup>87</sup>

Siguiendo la estela de estas palabras de Carl Schmitt, bien puede afirmarse que el liberalismo donde se forjó el sistema de gobierno representativo equipara libre competencia a libertad, y ambos conceptos se establecen como un matrimonio imprescindible para el desarrollo de todos los ámbitos de la realidad, también de la política. Seguramente por ello, el acceso a una pluralidad de información (presumiblemente veraz), la posibilidad de trasladar tus opiniones a la colectividad y la consecuente comparación de ideas, ensamblaban perfectamente con el modo de pensar liberal. Y eso es así por dos razones básicas. En primer lugar, la libertad de información

---

<sup>86</sup> Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 96

<sup>87</sup> Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 46.

se conceptualiza como un elemento ligado tanto a la particularización del sujeto frente al conjunto como a “la ley del mercado y al principio de libre competencia”<sup>88</sup>, pues dicha información constante y plural permite al individuo escoger la información de la misma forma que lo hace un consumidor en el mercado libre, formarse una opinión individualizada y, como afirma François Guizot, “buscar la verdad por sí mismos”<sup>89</sup>. O como muy bien afirma el juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos Oliver Wendel Colmes Jr. en el voto particular del caso *Abrams vs. United States*: “el bien último se alcanza mejor por el libre comercio de las ideas -siendo el poder de la idea para ser aceptada en un mercado competitivo la mejor prueba de su veracidad”<sup>90</sup>. Y, en segundo lugar, permite expresar la opinión previamente formada, dando lugar a la competición de una pluralidad de ideas pues, en opinión de Schmitt, “la libertad de opinión es una libertad individual, necesaria para la competencia entre opiniones, en la que ganará la mejor”<sup>91</sup>.

Fue en Inglaterra donde la teoría daría por primera vez paso a la realidad. En 1695 se negó la renovación a la *Licensing of the Press Act* comportando que ya no se necesitara una licencia del órgano competente o de la Iglesia para realizar publicaciones, extinguiendo el sistema de censura establecido por los Estuardo. A partir de entonces, cualquier inglés podía imprimir y publicar aquello que considerara oportuno sin posible reprobación previa, lo que comportó que en un breve espacio de tiempo también se empezara a regular sobre la propiedad intelectual de los escritos y los límites a la libertad de publicación<sup>92</sup>. En el mismo sentido, aunque cien años después, la primera enmienda a la constitución americana establecería que “el Congreso no podrá

---

<sup>88</sup> Luigi Ferrajoli, *Democracia y garantismo*, Trotta, Madrid, 2008, pág. 268. Aunque Ferrajoli lo afirma explícitamente para el caso actual italiano sobre un decreto-ley de Berlusconi, creemos que algunos de sus postulados pueden ser extrapolados a paradigmas de pensamiento generales.

<sup>89</sup> François Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Didier, Paris, 1851, II, pág. 10-11.

<sup>90</sup> *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919); Cf. Marta Bisbal Torres, “El “mercado libre de las ideas” de O.W.Holmes”, en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 27 (2007), págs. 183-208.

<sup>91</sup> Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo...*, pág. 50.

<sup>92</sup> David Lindsay Keir, *The constitutional history of modern Britain since 1485*, Adam & Charles Black, Londres, 1966, pág. 275.

hacer ninguna ley con respecto al establecimiento de la religión, ni prohibiendo la libre práctica de la misma; ni limitando la libertad de expresión, ni de prensa; ni el derecho a la asamblea pacífica de las personas, ni de solicitar al gobierno una compensación de agravios”. Asimismo, Francia, el último de los grandes países revolucionarios, dispuso en su Carta Magna de 1791 que “la libertad de todo hombre de hablar, escribir, imprimir y publicar sus pensamientos, sin que sus escritos puedan ser sometidos a censura ni inspección antes de su publicación, y de ejercer el culto religioso al que pertenece” (título I, art. 3). Postulados todos ellos que serían asumidos como propios por el resto de países occidentales y que posteriormente se perpetuarán en las constituciones de naturaleza democrática como un elemento esencial que garantiza la libertad.

En suma, desde el punto de vista teórico-doctrinal, la opinión pública libre, tanto en su vertiente de opinión como de información, se configuró bajo el ideario liberal pero continua vigente en la actualidad con el pensamiento democrático porque profundiza en la individualización del sujeto delante de la colectividad, permite al individuo que se forme unas ideas propias, admite el traslado de la misma al conjunto para que exista competencia y, finalmente, posibilita que el ciudadano legitime al Parlamento desde el punto de vista lógico-formal (pues no puede haber consentimiento legítimo a través del voto si hay desconocimiento total de los diversos planteamientos o manipulación informativa en cuanto a los actos o ideas).

### **2.2.2 La evolución de la representación política moderna en España**

La España del siglo XVIII se nos presenta como un Estado monárquico y absolutista. En ella, el Rey se configuraba como la cúspide de toda autoridad, dado que detentaba nominalmente un poder legislativo que era formalmente ejercido por los secretarios de despacho; se erigía como centro de una amplia administración encargada de hacer cumplir sus decisiones políticas; no estaba limitado por las leyes humanas, aunque sí por las divinas y de derecho natural; otorgaba todas las funciones, cargos políticos y administrativos que comportaban reconocimiento social (títulos de nobleza, hidalguías, regidurías de las ciudades, despachos, órdenes militares); y, por último, se alzaba por encima de unas asambleas feudales que formalmente no estaban extintas pero

que políticamente eran irrelevantes<sup>93</sup>. Por ello, y siguiendo la opinión de Jean-Pierre Dedieu, creemos que la España del siglo XVIII era administrada por el Rey como si de un patrimonio se tratara, pues “la monarquía seguía siendo básicamente doméstica. De la misma forma que al dueño le gustaba mandar solo en su casa, el rey quería mandar solo en su Estado”<sup>94</sup>.

Aún así, desde los inicios mismos del reinado de la dinastía borbónica se impulsó, desde la propia estructura del poder, un reformismo ilustrado que intentaba combinar el mantenimiento de los pilares fundamentales del Estado absoluto con modificaciones controladas y controlables en relación a la política, la economía, la sociedad y la cultura. Para ello, se permitió el desarrollo de unas doctrinas mercantilistas, fisiocráticas y liberales que abogaban por una mayor libertad en el plano económico; se autorizó la creación de cátedras de derecho natural que criticaban el origen y alcance del poder regio; se promocionó las Sociedades Económicas de Amigos del País para movilizar las fuerzas locales en el fomento de la economía; se relajó la censura al controlar los reformadores el Consejo de Castilla; y, finalmente, se perfeccionó el aparato administrativo de manera que pudiera funcionar autónomamente<sup>95</sup>. Es decir, y como bien afirma Roberto Fernández, durante la segunda mitad del Setecientos se realizó

“una propuesta de renovación de las bases intelectuales y morales de la sociedad tardofeudal, que no pretendía su aniquilación sino su transformación pacífica sin cambiar necesariamente ni el sistema monárquico absoluto ni tampoco el predominio dirigente de la alta nobleza, aunque incluyendo, eso sí, algunas ideas nuevas y a los sectores sociales más pujantes que el desarrollo económico y

---

<sup>93</sup> Jordi Solé Tura y Eliseo Aja, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1983, pág. 7-8.

<sup>94</sup> Jean-Pierre Dedieu, “El aparato de gobierno de la Monarquía española en el siglo XVIII”, en Guillermo Pérez Sarrión (edit.), *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Sílex, Madrid, 2011, pág. 57.

<sup>95</sup> Roberto Fernández Díaz, *Manual de Historia de España. Siglo XVIII*, Historia 16, Madrid, 1993, pág. 537-585 y 854-909; Carlos E. Corona, “Sobre el tránsito del absolutismo al liberalismo”, en *Cuadernos de investigación: Geografía e historia, Tomo 1, Fasc. 2 (1975)*, pág. 63-82; Noélia González Adánez, *Crisis de los imperios. Monarquía y representación política en Inglaterra y España (1763-1812)*..., pág. 65.



social fuera propiciando ... en el Setecientos hispano, se buscó por parte del absolutismo borbónico abrir una época de cambios reformadores para que no se diera un cambio de época”<sup>96</sup>.

Pero este modelo de evolución sin ruptura, que habían ido tejiendo los reformistas ilustrados al amparo de los tres primeros reyes borbónicos, y muy especialmente con Carlos III<sup>97</sup>, se tambaleó cuando fue agitado por los vientos de cambio que la Revolución Francesa de 1789 insuflaba al otro lado de los Pirineos. Dos fueron, como mínimo y en relación al ámbito de estudio que nos interesa, los efectos causados en España por los hechos acontecidos en el país galo.

Primero, hubo un viraje hacia el conservadurismo y a veces hacia el pensamiento reaccionario de una parte de la intelectualidad, los políticos y la Corte<sup>98</sup>. El miedo a la propagación de las ideas y sucesos revolucionarios aglutinó más si cabe a la nobleza y la clerecía alrededor de la figura del monarca, reavivó las tesis más reaccionarias de carácter escolástico e inmovilista y puso a la defensiva a aquellos reformistas que no abogaban por el socavamiento de la sociedad estamental. En el ámbito jurídico-político, el Estado reactivó el aparato represivo para que ni ideas, ni libros, ni personas, ni noticias sobre la revolución penetrasen en territorio español; separó a los reformistas del gobierno y la administración; cerró la frontera con Francia en 1790; impuso una severa censura oficial donde se prohibieron obras como las de Rousseau y Montesquieu; clausuró las cátedras de derecho natural; suspendió todos los periódicos que no fueran oficiales; y, por último, generó un ambiente de desconfianza hacia cualquier idea de carácter reformista en el interior de la administración<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Roberto Fernández, “La herencia histórica del absolutismo borbónico”, en Guillermo Pérez Sarrión (edit.), *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Sílex, Madrid, 2011, pág. 23 y 35 respectivamente.

<sup>97</sup> Roberto Fernández, *Carlos III*, Ediciones Arlanza, Madrid, 2001, págs. 247-253.

<sup>98</sup> Javier Herrero, *Los orígenes del pensamiento reaccionario español*, Alianza Universidad, Madrid, 1988.

<sup>99</sup> Antonio Domínguez Ortiz, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Madrid, 1988, págs 495-515; Teófanos Egido, *Carlos IV*, Arlanza, Madrid, 2001, pág. 59-62; Ricardo García Cárcel (Coord.), *Historia de España del siglo XVIII: La España de los Borbones*, Cátedra, Madrid, 2002, pág. 238; Jordi Solé Tura y Eliseo Aja, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)...*, pág. 9.

Asimismo, en el plano teórico se redoblaron los esfuerzos para denotar conceptos como contrato social, soberanía nacional/popular, monarquía constitucional o libre mandato. Mencionemos sólo tres ejemplos. El religioso Antonio Vila Camps publicó en 1792 una obra titulada *El vasallo instruido en las principales obligaciones que debe a su legítimo monarca*, donde reafirmaba el origen divino del poder regio. Joaquín Lorenzo de Villanueva editó en 1793 un libro, *Catecismo de Estado según los principios de la religión*, donde establecía como incontestable el poder de la Corona al afirmar que “los vasallos sólo pueden emplear contra su príncipe las armas de los gemidos y de la oración, resistir a la autoridad con las lágrimas poderosas de la piedad, con los esfuerzos de la caridad, con la santa violencia de la humildad”. Por último, en 1797 se difundió *El evangelio del triunfo* de Pablo de Olavide, una obra que condenaba la revolución francesa y las ideas liberales que en ella se contenían, apostando a su vez por un reforzamiento de la sociedad del Antiguo Régimen<sup>100</sup>. En suma, a través de la represión, la censura y la revitalización del pensamiento reaccionario, buena parte la clase dirigente hispana de las postrimerías del Setecientos trató de generar un cordón sanitario (con el conde de Floridablanca a la cabeza), tanto teórico como jurídico-político, que preservara a la Monarquía del contagio revolucionario francés.

Y un segundo efecto del impacto de la revolución francesa sobre la opinión pública española fue que una minoría de ilustrados, aún viéndose acorralados y muchas veces obligados al exilio, acabó abrazando el liberalismo y convirtiéndose en el germen de la oposición al absolutismo. Pongamos cinco ejemplos. Primero, entre 1787 y 1790, León de Arroyal abogó, a través de sus *Cartas político-económicas al conde de Lerena*, por una “feliz revolución”<sup>101</sup> pues, “en tanto que no se verifique una reforma general en nuestra constitución, serán inútiles cuantos esfuerzos se hagan para contener los abusos en todos los ramos”<sup>102</sup>. Segundo, *Las Cartas del militar ingenuo* en el Correo de Madrid de 1788 acogieron tanto abiertas alusiones al modelo constitucional americano e inglés

---

<sup>100</sup> Javier Herrero, *Los orígenes del pensamiento...*, págs 117-151; Roberto Fernández Díaz, *Manual de Historia de España. Siglo XVIII...*, pág. 854-871.

<sup>101</sup> Antonio Elorza, *La ideología liberal en la ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970, pág. 236-248.

<sup>102</sup> León de Arroyal, *Cartas político-económicas al conde de Lerena*, Ed. Rodríguez Villa, Madrid, 1878, pág. 16.

como un proyecto de ley constitucional basada en el esquema teórico del contrato social<sup>103</sup>. Tercero, en los *Discursos* de Ibáñez de Rentería realizados en la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País en 1790 se utilizaron abiertamente conceptos como patria, ciudadanía o participación ciudadana en el gobierno. Cuarto, *La carta de un religioso amante de su patria escrita a otro religioso amigo suyo sobre la constitución del reino y abuso de poder*, redactada por fray Miguel de Santander en 1794, profundizó en el mito de las viejas libertades y en la defensa de la revolución francesa apelando a un pasado constitucional español perdido con Carlos IV<sup>104</sup>. Y quinto, el fracasado intento de golpe de Estado de la Conspiración de San Blas en 1795 mediante el cual se pretendía establecer una monarquía constitucional. En suma, fruto del pretérito afrancesamiento cultural, de la penetración de textos revolucionarios y de la existencia de limitados pero dinámicos núcleos protorevolucionarios, se fue configurando un relato alternativo al oficial donde se criticaba abiertamente la fórmula del despotismo ministerial, se refutaba la teoría del derecho divino o la pactista tradicional y donde se abogaba por el liberalismo económico, la monarquía constitucional, la separación de poderes y el sistema de representación político moderno<sup>105</sup>.

En definitiva, la Revolución francesa “supuso que las diversas clases sociales empezasen a ver con mayor claridad que era en realidad lo que se estaba dilucidando en aquel final de siglo: la pervivencia o muerte de la sociedad del Antiguo Régimen”<sup>106</sup>. Seguramente por ello, entre 1789 y la entrada en la península de las tropas napoleónicas (1808), fue cuando se empezó a desarrollar de forma efectiva esa clara división intelectual y política de la que antes hemos hablado: un grupo mayoritario de pensamiento tradicional que se resistía de forma decidida a todo cambio y un minoría

---

<sup>103</sup> Antonio Elorza, *La ideología liberal en la ilustración española...*, pág. 264-278.

<sup>104</sup> Enrique Martínez Ruiz, “La vertiente política de la crisis del reinado de Carlos IV (1788-1808), en Pere Molas Ribalta (edit.), *La España de Carlos IV*, Tabapress, Madrid, 1991, pág. 141-168; Pedro Rújula y Jordi Canal (Edit.), *Guerra de ideas. Política y cultura en la España de la Guerra de la Independencia*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pág. 87-88.

<sup>105</sup> Luís Roura i Aulinas, “El reinado de todos juntos (1789-1808)”, en Ricardo García Cárcel (coord.), *Historia de España siglo XVII. La España de los Borbones*, Cátedra, Madrid, 2002, pág. 249

<sup>106</sup> Roberto Fernández Díaz, *Manual de Historia de España. Siglo XVIII...*, pág. 865.

que reclamaba la realización de modificaciones profundas en el ordenamiento jurídico-político. Al que añadimos un tercer grupo, otra minoría que todavía creía que era posible la realización de cambios en el interior del Antiguo Régimen a través de una monarquía robusta: eran los absolutistas ilustrados que provenían del mundo carlotercerista<sup>107</sup>.

Ahora bien, el debate de las ideas se efectuó en medio de una coyuntura política y militar de una gran intensidad, presidida por acontecimientos de hondo calado. De este modo, bien puede afirmarse que fueron la irrupción de las tropas francesas en 1807 para, supuestamente, cumplir con lo acordado en el tratado de Fontainebleau; la posterior dispersión de esos mismos militares tomando gran parte del territorio hispano; las abdicaciones de Bayona en 1808 donde Carlos IV y Fernando VII renunciaron al trono a favor de Napoleón Bonaparte, cediéndolo posteriormente a su hermano José; el subsiguiente levantamiento militar en Madrid que acabó siendo secundado en otros puntos de la península; la creación de una Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino que aglutinó el poder legislativo y ejecutivo; el Real Decreto de 28 de Octubre 1809 por el cual se convocaba a Cortes para elaborar una Constitución; y la creación en 1810 de un Consejo de Regencia de España y las Indias que no sólo se abrogó la misma autoridad que Fernando VII, sino que tuvo como misión la organización de las cortes constituyentes<sup>108</sup>; los antecedentes más relevantes que permitieron iniciar un profundo debate sobre el origen (donde reside la soberanía), las limitaciones (la necesidad o no de una división de poderes) y la legitimidad (tipo de representación política) del poder. Por eso, consideramos que es la guerra contra la ocupación francesa el punto desde donde debe partir el análisis sobre el establecimiento y evolución de las características del sistema de representación político moderno de España.

---

<sup>107</sup> Roberto Fernández Díaz, *Manual de Historia de España. Siglo XVIII...*, pág. 871.

<sup>108</sup> Joaquín Tomás Villarroya, *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, Madrid, 1983, pág. 11-12; Bartolomé Clavero, *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*, Madrid, 1984, 33-35; Miguel Artola, *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ariel, Madrid, 1978, pág. 156-164.

### 2.2.2.1 La soberanía

A nuestro parecer, la evolución tanto doctrinal como jurídica de la soberanía en España a partir de la invasión napoleónica puede ser dividida en tres grandes etapas: una primera que discurre entre el inicio de la guerra en 1808 y la muerte de Fernando VII en 1833, una segunda que se extiende desde la Regencia de Maria Cristina en 1834 hasta la caída del Gobierno Provisional en 1930, y una tercera que se materializa a partir de la Segunda Republica de 1931 y se recupera en 1978 después de la dictadura franquista.

Empecemos analizando el primero de los períodos, el que va de 1808 a 1833. Ya desde antes, pero sobre todo a partir de que se produjera el vacío de poder regio como consecuencia de la guerra, tres serían las posiciones doctrinales que competirían entre sí por aplicarse efectivamente en España. La primera fue la teoría de las leyes fundamentales o constitución histórica, cuyo máximo exponente fue Gaspar Melchor de Jovellanos<sup>109</sup>. Ésta se basaba en el dogma de la *traslatio imperii*, una visión continuista de la historia donde el pueblo, en un pasado remoto y concebido desde el punto de vista organicista, había cedido todos sus derechos a una Corona que se transmitía hereditariamente. Producto de ello, las leyes fundamentales se conceptualizaban como un documento mediante el cual se hacía efectivo el pacto entre Rey y Reino, donde se pormenorizaban los poderes y obligaciones del monarca y donde debía quedar plasmado el principio formal básico de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes para ejercer el poder legislativo<sup>110</sup>. Seguramente por ello, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna afirma:

---

<sup>109</sup> Sobre la figura de Jovellanos Cf. Javier Varela, *Jovellanos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988; José Miguel Caso González, *Jovellanos*, Ariel, Barcelona, 1998.

<sup>110</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*, CEPC, Madrid, 2014, pág. 117-124; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “La constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX”, en Encarna García Monerris y Carmen García Monerris (edits), *Guerra, Revolución, Constitución*, Universitat de Valencia, Valencia, 2012, pág. 279-283; Jorge Novella Suárez, “La Constitución de 1812 y su contexto”, en Jorge Novella Suárez (edit.), *La Constitución de Cádiz en su bicentenario (1812-2012)*, Edit.um, Murcia, 2013, pág. 74-76.

“la doctrina jovellanista establecía que, una vez celebrado el pacto de traslación y constituida la monarquía hereditaria [...] la nación sólo podía aspirar al derecho de supremacía. ¿Y en que consistía ese derecho? Pues, en primer lugar, en el poder que se reservaba la nación a formar parte de las tareas legislativas, junto al rey y a través de las Cortes, así como al de obligar al monarca a cumplir las condiciones de pacto realizado entre ambas partes, que se recogía en las leyes fundamentales del reino. El derecho de supremacía permitía incluso a la nación resistir al monarca por la fuerza y romper por su parte la carta de un pacto ya abiertamente quebrantado por la de su contratante, recobrando así (la nación) sus derechos primitivos”<sup>111</sup>

La segunda fue la teoría liberal que defendió el dogma de la soberanía nacional indivisible e inalienable. Aunque algunos de los liberales españoles se declararon contrarios a las tesis del estado de naturaleza y el pacto social (sosteniendo el carácter tradicional de la nación en la historia de España o su mero reconocimiento tras la insurrección patriótica<sup>112</sup>), todos acabaron llegando a las mismas conclusiones, a saber, que el poder político era fruto de la voluntad de una nación que se conceptualizaba no como una simple suma de individuos sino como un ente abstracto superior a todos ellos, pudiéndose delegar el ejercicio de su soberanía pero nunca transferirse su titularidad. Fruto de dicho esquema de pensamiento, las posiciones liberales se configuraron como antagónicas a las jovellanistas, pues no sólo recalcaron la superioridad y anterioridad de la nación al monarca sino que también hicieron de éste un simple poder constituido<sup>113</sup>. Por ejemplo, mientras que ya en la sesión de 30 de diciembre de 1810 Antonio Gutiérrez de la Huerta declaró que “el Rey es Rey por la voluntad de la nación”<sup>114</sup>; según Antonio Rivera García, “Flórez Estrada en su *Constitución para la nación española* indica que cuando ésta se apruebe será un crimen de Estado llamar al rey

---

<sup>111</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*..., pág. 119.

<sup>112</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “La constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX”..., pág. 275.

<sup>113</sup> Antonio Rivera García, *Reacción y revolución en la España liberal*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006, pág. 17-18; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pág. 74-152; M<sup>a</sup> Isabel Álvarez Vélez (coord.), *Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812: ¿la primera revolución liberal española?*, Cortes Generales, Madrid, 2012, pág. 81-86.

<sup>114</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, 30 de diciembre de 1810, pág. 269.

soberano, o que este altere la constitución, pues no hay más cuerpo soberano que la nación”<sup>115</sup>.

La tercera postura doctrinal fue la defendida por aquellos sujetos más reaccionarios cuyo objetivo último era el mantenimiento íntegro del Antiguo Régimen. Éste conjunto, numéricamente indeterminado y poco dado a la discusión pública de sus posiciones, defendió el derecho divino de los reyes, sostuvo que la soberanía residía únicamente en un monarca que recibía dicha autoridad y legitimidad de Dios y negó que ésta pudiera ser compartida con los súbditos u ostentada por éstos últimos de forma unilateral<sup>116</sup>. Como en breve observaremos, su potencial capacidad de incidir en el curso de los acontecimientos fue inversamente proporcional a la exposición pública de sus argumentos. Siendo bautizados posteriormente por los historiadores con el nombre de contrarrevolucionarios, uno de sus principales garantes fue el propio Fernando VII.

De estos tres posicionamientos existentes entre 1808 y 1833, únicamente el liberal y el reaccionario fueron los que llegaron a desarrollarse en la práctica. La excepcional coyuntura gaditana posibilitó que los liberales ostentaran una hegemonía política que les permitió constitucionalizar su doctrina sobre la soberanía. Ya en el discurso preliminar de Agustín de Argüelles leído en las Cortes al presentar el proyecto de Constitución, se declara “a la nación española libre y soberana”<sup>117</sup>; siendo después fijado en los artículos segundo y tercero de la Carta Magna de 1812 que respectivamente establecen que “la nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona” y que “la soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”<sup>118</sup>. A través de dicho articulado, podemos

---

<sup>115</sup> Antonio Rivera García, *Reacción y revolución en la España liberal...*, pág. 53.

<sup>116</sup> Jean-René Aymes, *La guerra de la independencia en España (1808-1814)*, Siglo XXI, Madrid, 2003, pág. 93

<sup>117</sup> Agustín de Argüelles, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 78.

<sup>118</sup> Javier Fernández López, “Los orígenes del constitucionalismo español: soberanía, división de poderes y representación”, en Alberto Sabio Alcutén (coord.), *Las Cortes de Cádiz y los significados políticos del primer liberalismo español*, Diputación provincial de Huesca e

apreciar el fracaso de las visiones jovellanista y reaccionaria, pues la Carta Magna erigió a la nación como único poder constituyente (por eso el monarca ni sancionó ni promulgó la Constitución), alejó al rey del poder legislativo, configuró al monarca como un órgano constituido subordinado tanto a las Cortes como a la Carta Magna y, por último, permitió que se conceptualizara el mandato de los representantes como libre por ser depositarios de la soberanía nacional<sup>119</sup>. En suma, la doctrina de la soberanía triunfante en Cádiz fue aquella que ya adelantaba la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789 y recogía Juan Nicasio Gallego el 19 de agosto de 1811,

“una nación, antes de establecer sus leyes constitucionales, y adoptar una forma de gobierno, es ya una Nación, es decir, una asociación de hombres libres, que se han convenido voluntariamente en componer un cuerpo moral, el cual ha de regirse por leyes que sean el resultado de la voluntad de los individuos que lo forman, y cuyo único objeto es el bien y la utilidad de toda la sociedad”<sup>120</sup>.

Aún así, la Constitución liberal de 1812 y su visión de la soberanía sólo lograron subsistir dos años. La entrada de Fernando VII por Valencia una vez finalizado el conflicto bélico contra los franceses volvió a aglutinar tanto a los realistas más reaccionarios como a muchos moderados que tampoco veían con agrado la obra gaditana. Fruto de ello, el 12 de abril de 1814 sesenta y nueve diputados de Cortes

---

Instituto de Estudios Altoaragoneses, Huesca, 2013, pág. 45-53; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La monarquía doceañista (1810-1837...)*, pág. 73-77.

<sup>119</sup> Julio Aróstegui, “Un nuevo sistema político”, en *Historia de España. Crisis del Antiguo Régimen, de Carlos IV a Isabel II*, Historia 16, núm. 9 (1982), pág. 25-36; Juan José Solozábal Echeverría, “El modelo de Cádiz y la asunción de la supremacía constitucional en nuestro constitucionalismo histórico”, en Manuel Aragón y Juan José Solozábal, *Constitución de 1812. El nacimiento de la libertad*, Anthropos, núm. 236 (2012), pág. 25-29; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz...*, pág. 152-236; Antonio Rivera García, *Reacción y revolución en la España liberal...*, pág. 52-56; M<sup>a</sup> Isabel Álvarez Vélez (coord.), *Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812: ¿la primera revolución liberal española?...*, pág. 59-111.

<sup>120</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, día 28 de agosto de 1811, pág. 1717



suscribieron un manifiesto dirigido al monarca en el que ya en sus primeras líneas se aseguraba:

“la monarquía absoluta (...) es una obra de la razón y de la inteligencia: está subordinada a la ley divina, a la justicia y a las reglas fundamentales del Estado: fue establecida por derecho de conquista, o por la sumisión voluntaria de los primeros hombres que eligieron sus Reyes. Así que el Soberano absoluto no tiene facultad de usar sin razón de su autoridad (derecho que no quiso tener el mismo Dios): por esto ha sido necesario que el poder soberano fuese absoluto, para prescribir a los súbditos todo lo que mira al interés común, y obliga a la obediencia a los que se niegan a ella”<sup>121</sup>.

Esta declaración pública de indiscutible filiación absolutista, fue asumida como propia por un Fernando VII que estableció el 4 de mayo del mismo año un Real Decreto por el que reinstauraba la monarquía absoluta argumentando que las Cortes “le despojaron de la soberanía [...] atribuyéndola a la Nación, para apropiársela así ellos mismos, y dar a ésta [...] una Constitución que [...] ellos mismos sancionaron y publicaron en 1812”, y que como consecuencia de ello, la voluntad de Fernando VII era

“no solamente no jurar ni acceder a dicha Constitución, ni a decreto alguno de las Cortes generales y extraordinarias ni de las ordinarias actualmente abiertas [...], sino el de declarar aquella Constitución y aquellos decretos nulos y de ningún valor ni efecto, [...] como si no hubiesen pasado jamás tales actos y se quitasen de en medio del tiempo, y sin obligación en mis pueblos y súbditos de cualquier clase y condición a cumplirlos y guardarlos”<sup>122</sup>.

El intento por parte de Fernando VII de apropiarse de la soberanía y restaurar el orden anterior a 1808 resultó temporalmente fructífero. Sin embargo, una revolución iniciada por el coronel Rafael de Riego en 1820 restableció la Constitución gaditana, la soberanía nacional que a ella le iba aparejada y obligó al monarca a jurar la Carta Magna (manifestando éste último la célebre frase de “marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional”). Aún así, tres años después, una reacción absolutista apoyada por el propio monarca y por los Cien Mil Hijos de San Luís restauró

---

<sup>121</sup> *Manifiesto de los Persas*.

<sup>122</sup> Real Decreto de Valencia del 4 de mayo de 1814.

el Antiguo Régimen y la soberanía absoluta del Rey, que la mantuvo hasta su muerte en 1833<sup>123</sup>.

En resumidas cuentas, a nuestro parecer tres serán las conclusiones que creemos poder extraer del periodo que va de 1808 a 1833 en relación con la soberanía: primero, lo que realmente estaba ocurriendo era una lucha entre los revolucionarios liberales y los reaccionarios absolutistas por la pervivencia o muerte de la sociedad del Antiguo Régimen; segundo, esa cuestión afectó directamente a la soberanía, que osciló entre la nación y el monarca dependiendo de quien ostentara el poder en cada momento; y tercero, la doctrina jovellanista no encontró en esta primera etapa suficientes apoyos como para trasladarse a la realidad constitucional, quedando relegada a una opción teórica que no se puso en práctica.

Demos paso ahora al segundo de los períodos, el comprendido entre 1834 y 1930. La muerte de un monarca claramente tendente al pensamiento absolutista como Fernando VII, así como la posterior insurrección carlista de carácter tradicionalista y antiliberal a favor de la coronación de Carlos María Isidro, comportó una alianza entre la Regente Maria Cristina, que buscaba conservar el trono para Isabel II, con un ejército y unos liberales que pretendían derrotar al sector más reaccionario del absolutismo. Este pacto, no sólo hizo fracasar todos los intentos del carlismo por hacerse con el poder (1833-1840, 1846-1849 y 1872-1876), sino que también permitió la paulatina implantación del régimen liberal gracias a una monarquía afín. Fruto de ello, y una vez excluido el absolutismo más reaccionario, dos fueron las grandes posturas doctrinales en relación a la soberanía que rivalizaron por aplicarse. La primera será un liberalismo doctrinario que, siguiendo las tesis jovellanistas, apostará tanto por la soberanía compartida entre la Corona y las Cortes como por considerar a la monarquía un poder

---

<sup>123</sup> Irene Castells y Antonio Moliner, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolución Liberal en España (1789-1845)*, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 80-83; María del Mar Alarcón Alarcón, “La Constitución de Cádiz y la nueva cultura política liberal: apoyos y resistencias (1812-1814)”, en Marieta Cantos Casenave y Lola Lozano Salado (edit.) *Dos siglos llaman a la puerta (1812-2012)*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2013, pág. 259-260; Javier Tussell, “Edad Contemporánea”, en Javier Tusell (dir.), *Historia de España*, Taurus, Madrid, 1998, pág. 421-422; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La monarquía doceañista (1810-1837)*..., pág. 195-197; Julio Aróstegui, “Un nuevo sistema político”..., pág. 37-38.

moderador. Opción esta que fue principalmente defendida por un Partido Moderado formado por liberales, carlistas moderados, ilustrados y afrancesados. Y la segunda será la opción de los progresistas, que defenderán la soberanía nacional, la conceptualización del rey como un poder constituido y la no participación del monarca en el ámbito legislativo<sup>124</sup>.

De forma parecida al periodo anterior, y como consecuencia de los cambios socio-económicos y de las luchas políticas tanto en el interior del sistema como a través de movimientos revolucionarios, la soberanía volvió a oscilar con cada constitución que logró ser promulgada por los moderados o por los progresistas. Por ello, mientras el Estatuto Real de 1834<sup>125</sup>, la Constitución de 1845<sup>126</sup> y la de 1876<sup>127</sup> desplegaron la doctrina de la constitución histórica mediante la cual el rey se configuraba como un poder constituyente y la soberanía reposaba de forma compartida entre el monarca y las Cortes; en las Constituciones de 1837<sup>128</sup> y 1869<sup>129</sup> triunfaría la doctrina progresista de la

---

<sup>124</sup> Miguel Artola, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza, Madrid, 1983, pág. 180-184; David R. Ringrose, *España, 1700-1900: El mito del fracaso*, Alianza, Madrid, 1996, pág. 48-49 y 428-436; Irene Castells y Antonio Moliner, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolución Liberal en España (1789-1845)*..., pág. 124; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*..., pág. 129-130.

<sup>125</sup> En el Estatuto Real, de acuerdo con la teoría política contraria al iusracionalismo, no se atribuyó la soberanía a nadie, ni siquiera en el preámbulo. Aún así, la mayoría doctrinal que amparaba el texto era de inspiración jovellanista, entendiendo todos ellos que la soberanía residía de forma compartida entre Corona y Cortes.

<sup>126</sup> En su preámbulo fijará la soberanía compartida al afirmar que “siendo nuestra voluntad (la de la reina) y la de las Cortes del Reino regularizar y poner en consonancia con las necesidades actuales del Estado los antiguos fueron”.

<sup>127</sup> En su preámbulo establecerá que “Don Alfonso XII [...] en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino actualmente reunidas, hemos venido en decretar y sancionar la siguiente Constitución”.

<sup>128</sup> En su preámbulo se afirmará que “siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz [...] las Cortes generales, congregadas a este fin, decretan y sancionan la siguiente constitución”

<sup>129</sup> En su preámbulo de establecerá que “la Nación española, y en su nombre las Cortes Constituyentes [...] decretan y sancionan la siguiente Constitución”

soberanía nacional, otorgando el poder constituyente a las Cortes y conceptualizando al monarca como un simple poder constituido<sup>130</sup>.

Pasemos ahora a analizar la tercera y última de las etapas, aquella que va de 1931 hasta la actualidad. A mediados del siglo XIX y como una escisión del partido progresista, surgieron primero los demócratas (1849) y después el partido republicano democrático federal (1869), abogando ambos por la constitucionalización de la soberanía popular, el sufragio universal y el reconocimiento de la libertad de reunión y asociación<sup>131</sup>. A diferencia del partido moderado que defendía la soberanía compartida entre Rey y Reino por considerarlos ambos sujetos fundantes del Estado o del partido progresista que respaldaba la soberanía nacional por estimar que la nación era un sujeto abstracto superior a la suma de sus agregados; ambos partidos demócratas, siguiendo la postura de los monarcómacos franceses, consideraron que el pueblo no era más que la suma de unos individuos soberanos que, al federarse, articulaban un mecanismo de representación política para gobernarse, debiendo residir la soberanía en el pueblo y no en la nación. Como consecuencia de ello, y aunque dichos partidos quedaron fuera del juego político prácticamente durante todo el siglo XIX, trataron de implantar su doctrina de la soberanía en el fracasado proyecto de constitución federal de la I República Española de 1873, donde en su artículo 42 se fijaba que “la soberanía reside en todos los ciudadanos, y se ejerce en representación suya por los órganos políticos de la República

---

<sup>130</sup> Joaquín Tomás Villarroya, *El sistema político del estatuto real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, pág. 95-150; Antonio Colomer Viadel, *El sistema político de la constitución española de 1837*, Congreso de los diputados, Madrid, 1989, pág. 90-93; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La constitución de 1876*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 59-64; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*..., pág. 131-155 y 548-552; Javier Tussell, “Edad Contemporánea”..., pág. 455; Julio Aróstegui, “Un nuevo sistema político”..., pág. 61. Asimismo, la variación en España del concepto de nación puede vislumbrarse en la diferente definición realizada por la Real Academia en el Diccionario de la lengua española, pues mientras en 1780 se afirmaba que era “una colección de habitantes en alguna provincia, país o reino”, en 1881 se decía que nación era un “Estado o cuerpo político que reconoce a un centro común supremo de gobierno”, en Tomás Pérez Vejo, *España imaginada. Historia de la invención de una nación*..., pág. 11.

<sup>131</sup> Miguel Artola, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*..., pág. 181; Antonio Rivera García, *Reacción y revolución en la España liberal*..., pág. 19-31; .....

constituida por medio del sufragio universal”. Siendo finalmente tras la victoria de la conjunción republicana-socialista de 1931, cuando por primera vez se constitucionalizaría la soberanía popular al disponer su artículo primero que “los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo” y el 51 que “la potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados”.

Opción ésta de la soberanía popular que, después de la dictadura militar de Franco, recogería la Constitución de 1978 al establecer en su artículo primero que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. Según Varela Suanzes, la elección de este redactado por parte de los constituyentes no fue únicamente para conciliar el principio de soberanía popular y nacional, sino también para

“afirmar la existencia de España como única Nación, como «patria común e indivisible de todos los españoles», como proclama el artículo 1.2 de la CE, y a la vez dejar patente que en España sólo el pueblo español es soberano. De este modo, se rechazaba la tesis de la soberanía originaria de las naciones o pueblos supuestamente integrantes del Estado español, que durante el debate constitucional defendieron insistentemente algunos diputados”<sup>132</sup>

Es decir, que junto a la opción doctrinal de la soberanía popular recogida de la Constitución de 1931 y la voluntad de superar la dicotomía soberanía nacional/popular asumida de la Constitución francesa de 1958, los constituyentes de 1978 establecieron ese redactado también en oposición a las tesis políticas que consideraban a España sólo un Estado formado por diferentes naciones originarias. Cuestión ésta última que, de haberse plasmado en la Carta Magna, hubiera podido abrir la puerta a crear un confederación de Estados en vez de un Estado autonómico por estar la soberanía asentada en las pretendidas naciones originarias.

---

<sup>132</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 36 (Septiembre-Diciembre 1992), pág. 73.

### 2.2.2.2 Voto periódico

De manera idéntica a lo acaecido en el resto de Occidente, desde 1808 no hubo grandes discusiones sobre el método de elección aplicable en España. El voto periódico se instituyó como el mecanismo hegemónico tanto por permitir la selección de los representantes políticos como por favorecer la rendición de cuentas no judicializada, suprimiéndose casi sin controversia el procedimiento de sorteo por insaculación que el Antiguo Régimen había promocionado desde su implantación. Como consecuencia de esta práctica unanimidad sobre el instrumento aplicable, el debate entre los juristas e intelectuales hispanos fue surgiendo entorno a cuatro preguntas: cuales debían ser las características idóneas de los representantes, que niveles de exclusión del electorado debía establecerse (censitario o universal), que gradación debía existir entre el elector y el representante electo (directo o indirecto) y si debía incluirse o no procedimientos de participación directa de los ciudadanos <sup>133</sup>. Si bien descartaremos la primera de ellas para nuestro análisis por considerar que se adhiere a un plano más filosófico-político que jurídico, creemos poder entrever que la evolución teórica y práctica de las otras cuestiones se puede dividir en tres grandes etapas: la primera que va desde 1810 a 1834, la segunda que abarca de 1837 hasta 1890 y la tercera que se desarrolla de 1890 en adelante.

Empecemos por analizar el primero de los periodos, el que va de 1810 hasta 1833. La instrucción de 1 de enero de 1810 por la que se regularon las elecciones a Cortes Extraordinarias puede ser considerada la primera norma electoral de la España contemporánea. En ella, se estipuló un sufragio censitario pero ampliado, pues sólo quedaban excluidos del mismo las mujeres y aquellos que “estuvieren procesados por causa criminal, los que hayan sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria; los fallidos, los deudores a los caudales públicos, los dementes, ni los sordomudos; tampoco podrán asistir los extranjeros, aunque estén naturalizados, cualquiera que sea el privilegio de

---

<sup>133</sup> María Serra, María Antonia Peña y Rafael Zurita, *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 105. María Serra, María Antonia Peña y Rafael Zurita, *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Marcial Pons, Madrid, 2010,

su naturalización” (art. 3). Además se estableció un voto público que se realizaba ante notario y se reguló un sistema indirecto en tres grados, eligiendo los votantes una junta parroquial de doce miembros que se reunía en el partido para nombrar otros representantes que, finalmente, se concentraban en la capital de la provincia para escoger al diputado de la circunscripción. Asimismo, dos características más creemos que deben ser remarcadas de dicha Instrucción: la recomendación, pero no obligación, de que los diputados fueran propietarios (art. 12); y la conservación de los diputados de las antiguas ciudades con derecho a voto en Cortes como reminiscencia del Antiguo Régimen<sup>134</sup>.

Casi las mismas premisas se establecerían dos años más tarde en la Constitución de Cádiz, siendo ésta la única en la historia de España que llevará íntegramente el régimen electoral en su articulado. En ella se prohibía en su artículo 25 el derecho a sufragio a los incapaces, a los deudores quebrados, a los sirvientes, a los desempleados y a los que se hallaran procesados criminalmente; se regulaba un sistema de elección indirecto en tres grados (parroquia, partido y provincia); y se establecía un vínculo entre propiedad y sufragio para ser elegible (art.92), aunque éste permanecía en suspenso en el artículo siguiente hasta que las Cortes consideraran oportuno aplicarlo<sup>135</sup>. Normativa electoral ésta que se aplicaría en dos ocasiones durante el trienio liberal y sería suspendida por la vuelta del absolutismo fernandino en 1823.

La coronación de un nuevo monarca y las distintas fuerzas que se aglutinaron a su alrededor, desde carlistas moderados hasta liberales progresistas, dieron como fruto

---

<sup>134</sup> Miguel Ángel Presno Linera, “El origen del derecho electoral español: la instrucción del 1º de enero de 1810 y la Constitución de 1812”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96 (septiembre-diciembre 2012), pág. 163-186; Quintí Casals Bergés, *La representación parlamentaria en España durante el Primer Liberalismo (1810-1836)*, Espai/Temp, Edicions de la Universitat de Lleida y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2014, pág. 56-97; María Isabel Álvarez Vélez (coord.), *Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812: ¿la primera revolución liberal española?...*, pág. 52.

<sup>135</sup> Francisco Javier Guillamón, “Las Cortes de Cádiz: de imperio a nación”, en Jorge Novella Suárez (edit.), *La Constitución de Cádiz en su bicentenario (1812-2012)*, Edit.um, Murcia, 2013, pág. 17-46; Javier Fernández López, “Los orígenes del constitucionalismo español: soberanía, división de poderes y representación”..., pág. 53.

un Estatuto Real en 1834. A diferencia de la Constitución gaditana, el artículo 13 de la carta otorgada establecía que el sistema electoral sería desarrollado por vía legislativa, regulándose el 20 de mayo del mismo año un Decreto de convocatoria para la celebración de Cortes Generales del reino. En él, se limitó el número de electores a los máximos contribuyentes y a algunos sujetos por su capacidad<sup>136</sup>, se acotó la posibilidad de ser elegible a los mayores de 30 años con una renta propia anual de 12.000 reales, se estableció un sufragio indirecto de dos grados y pasó el voto de público a secreto<sup>137</sup>. Asimismo, sobre la balanza que debía existir entre propiedad e intelectualidad en el censo electoral, parece quedar claro el decantamiento por el primero en la circular enviada por el Ministro del Interior de 1834 al gobernador civil de Soria en la que se manifestaba,

“el talento ocupa siempre un lugar distinguido en un sistema político que tiene por bases la justicia y la ilustración; pero por respetables que sean los individuos dotados de él, si no ofrecieran otras garantías carecerían de las

---

<sup>136</sup> “aquellos que acreditaran ser propietario de predios rústicos o urbanos que le redituasen 6000 reales de renta anual, o colono que pagase igual cantidad por precio del arrendamiento, o propietario que cultivase sus tierras, justificando que estas le producían la mitad de aquella renta anual; el comerciante que pagase 400 reales de contribución por subsidios de comercio en Madrid, Barcelona, Sevilla o Cádiz, 300 en las demás capitales de provincia o en los puertos habilitados para el comercio extranjero, y 200 en cualquier otro de los pueblos de la monarquía, el fabricante que acreditase que pagaba 1000 reales por el arrendamiento de su fábrica o que, siendo propia y haciéndola valer por sí mismo, justificase que le producía 3000 reales de renta anual si la tuviese arrendada, el empleado de nombramiento real de cada pueblo del partido si disfrutaba de 6000 reales de sueldo real en cualquier pueblo partida, los abogados con estudio abierto, los relatores y escribanos de cámara, los catedráticos y profesores de ciencias con nombramiento real, los directores, censores y secretarios de la academia real, y los vocales de las reales academias de medicina y cirugía”; Quintí Casals Bergés, *La representación parlamentaria en España durante el Primer Liberalismo (1810-1836)*..., pág. 171

<sup>137</sup> Joaquín Tomás Villaroyo, *El sistema político del estatuto real (1834-1836)*..., pág. 9127-129; Margarita Caballero Domínguez, “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”, en *Ayer*, núm. 34 (1999), pág. 60; Julio Aróstegui, “Un nuevo sistema político”..., pág. 52; Rafael Flaquer Montequí, “Ciudadanía civil y ciudadanía política en el siglo XIX: el sufragio”, en Manuel Pérez Ledesma (dir.), *De súbdito a ciudadano. Una historia de la ciudadanía en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 75.



que se requieren para el desempeño de una comisión cuyo principal objeto es el de deliberar sobre los intereses materiales y positivos del pueblo”<sup>138</sup>

En suma, las leyes electorales de la primera etapa aglutinaron, como mínimo, dos características conjuntas: el establecimiento de un sufragio censitario y la elección indirecta de los representantes. Realidades ambas que nos llevan a considerar dicho período como una fase de transición y transacción, pues se juntaron características del Antiguo Régimen como el sufragio indirecto de varios grados con elementos liberales como el voto censitario (pasando la propiedad de ser una recomendación en 1810 y un requisito suspendido en 1812, a una condición indispensable en 1834)<sup>139</sup>. Por tanto, y como expresa Quintí Casals para las elecciones de 1810 pero que bien creemos que puede ser extrapolable a todo el periodo hasta 1834, dichas normas electorales tienen que ser vislumbradas como “una convocatoria extraordinaria en un momento de crisis estatal y con la voluntad de pacto entre los nuevos poderes emergentes y los tradicionales del Antiguo Régimen. Por lo tanto, debemos concluir que el sistema no era propiamente liberal, sino una mezcla del que se puso en circulación para las Cortes Ordinarias posteriores y el tradicional absolutista”<sup>140</sup>.

Pasemos a ver ahora el segundo de los períodos, aquel comprendido entre 1837 y 1890. El movimiento revolucionario de 1836 no sólo impulsó al partido progresista que consiguió el poder, sino que también acabó por desarbolar todo resquicio que pudiera quedar del Antiguo Régimen. De esa forma, asistimos al completo desarrollo de aquel paradigma liberal donde se distinguía entre derechos civiles y políticos, se devaluaba conscientemente la participación del pueblo mediante el sufragio restringido,

---

<sup>138</sup> “Circular del ministro del Interior al gobierno civil de Soria, de fecha de 27 de mayo de 1834”, en *Boletín oficial de Soria*, 11 de junio de 1834.

<sup>139</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*.... Según éste autor, tal actitud de suspender la aplicación del artículo 92, “se debía en gran medida al deseo de los diputados liberales de esperar a que se produjera en el régimen jurídico de la propiedad las transformaciones previstas por las Cortes y por la propia Constitución, tras haber decretado la abolición de los mayorazgos y de los señoríos así como diversas medidas desamortizadoras”...., pág. 512

<sup>140</sup> Quintí Casals Bergés, *La representación parlamentaria en España durante el Primer Liberalismo (1810-1836)*...., pág. 91.

se unía riqueza y propiedad a orden y responsabilidad, se conceptualizaba al movimiento democrático como la tiranía de las masas y se consideraba el voto como una función política más que un derecho inherente al ser humano. Paradigma interpretativo éste en el que coincidirían moderados, progresistas y unionistas durante casi cinco décadas<sup>141</sup> pues, por ejemplo, la comisión progresista encargada de redactar la ley electoral de 20 de junio de 1837 afirmarí que

“Bástanos observar que en todos los pueblos de Europa que nos han precedido en la carrera del gobierno representativo se ha tomado la propiedad por signo exclusivo de la capacidad electoral, para adoptar este mismo principio, acreditado sólidamente por la experiencia, sin necesidad de persuadir con razones metafísicas que la propiedad, cuando es patrimonial, supone una educación respectivamente más esmerada, y cuando es adquirida por la industria propia, prueba una inteligencia más que común”<sup>142</sup>.

Posteriormente, la comisión parlamentaria encargada de la ley electoral de 1846 consideraba que

“en las monarquías constitucionales la cualidad del elector no constituye un derecho invariable y absoluto, sino una función pública a la cual sólo da opción la capacidad, que es su criterio y su medida. Ahora bien, la capacidad política, según las legislaciones de todos los pueblos cultos y aun según nuestra legislación actual, se funda en la propiedad, y, por tanto, se justifica con el pago de los impuestos que a la propiedad afectan”<sup>143</sup>.

Años después, el parlamentario Manuel Durán y Bas declararía que “la representación no es una máquina aritmética destinada a recoger y contar las voluntades

---

<sup>141</sup> Rafael Zurita Aldeguer, “La representación política en la formación del estado español (1837-1890)”, en Salvador Calatayud, Jesús Millán y María Cruz Romero (eds), *Estado y periferias en la España del siglo XIX. Nuevos enfoques*, Universitat de Valencia, Valencia, 2009, pág. 159-183; Juan Francisco Fuentes, “Clase media y burguesía en la España liberal (1808-1874): Ensayo de conceptualización”, en *Historial social*, núm. 17 (1993), pág. 47-61; Margarita Caballero Domínguez, “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”..., pág. 47; Maria Serra, María Antonia Peña y Rafael Zurita, *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo...*, pág.174 y 305-311.

<sup>142</sup> José Ignacio Cases Méndez, “La elección de 22 de septiembre de 1837”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 212, 1977, pág. 171.

<sup>143</sup> DSC, 9 de abril de 1845, pág. 1.975

individuales. Es un procedimiento natural para extraer del seno de la sociedad la razón pública, única que tiene derecho a gobernar”<sup>144</sup>; y, finalmente, Antonio Cánovas del Castillo, el máximo dirigente del partido conservador, manifestaría que “el sufragio universal y la propiedad son antitéticos y no vivirán juntos, porque no es posible, mucho tiempo”<sup>145</sup>. Es decir, el triunfo de la revolución progresista de 1836 permitió, con excepción del sexenio democrático, el desarrollo teórico del régimen representativo liberal durante más de cinco lustros.

Por lo que respecta a su puesta en práctica, la primera ley electoral de este período será la establecida el 20 de julio de 1837 al calor de la Constitución de ese mismo año. En ella se limitaba la posibilidad de ser elector a los propietarios y a algunos sujetos por su capacidad (art. 7)<sup>146</sup>, se impedía ser Senador a todos aquellos que no poseyeran 30.000 reales de vellón al año o pagaran 3.000 reales de vellón anuales de contribución por subsidio de comercio (art. 56), se fijaba la gratuidad de los cargos de Diputado y Senador (art. 58), se regulaba por primera vez el sufragio directo y se perpetuaba el voto secreto<sup>147</sup>. A partir de esta normativa electora, y hasta 1890, se presentarían en el Congreso cerca de una docena de proyectos de ley electoral que, en su

---

<sup>144</sup> Manuel Durán y Bas, *Estudios políticos y económicos*, Imprenta Antonio Brusí, Barcelona, 1856, pág. 117.

<sup>145</sup> Melchor Fernández Almagro, *Historia política de la España contemporánea, 1885-1897*, Madrid, 1969, pág. 84

<sup>146</sup> Podrán ser electores: los que paguen anualmente 200 reales de vellón por lo menos de contribuciones directas, incluidas las de cuota fija; los que tengan una renta líquida anual que no baje de 1.500 reales vellón; Los labradores que posean una o dos yunta propia destinada exclusivamente á cultivar las tierras de su propiedad; Pagar en calidad de arrendatario ó aparcerero una cantidad en dinero ó frutos que no baje de 33 reales vellón al año; y habitar una casa ó cuarto, destinado exclusivamente para sí y su familia, que valga al menos 2.500 reales vellón de alquiler anual en Madrid, 1.500 reales vellón en los demás pueblos que pasen de 500 almas, 1.000 reales vellón en los que excedan de 20.000 almas y 400 reales en los demás de la Nación.

<sup>147</sup> Joaquín Tomás Villarroya, “El cuerpo electoral en la ley de 1837”, en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 6, 1965, pág. 174; Irene Castells y Antonio Moliner, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolución Liberal en España (1789-1845)*..., pág. 124-127; Rafael Flaquer Montequi, “Ciudadanía civil y ciudadanía política en el siglo XIX: el sufragio”..., pág. 79.

mayoría, no sólo se convertirían en norma<sup>148</sup> sino que su práctica totalidad ostentarían unas características comunes: sufragio censitario, directo y secreto<sup>149</sup>.

En suma, las leyes electorales entre 1837 y 1890, menos las del sexenio democrático, vinieron a desarrollar en la práctica aquella teoría del liberalismo tradicional cuyos pilares centrales eran el éxito económico, la posesión de propiedad, la capacidad personal y la relación directa entre representado y representante<sup>150</sup>. Uniéndose a este ideario común, la concepción de que el voto indirecto debía eliminarse por ser “la infancia del sistema representativo”<sup>151</sup> y la percepción durante la Restauración de que el problema para el avance del sufragio en el régimen liberal español era la existencia de un electorado indiferente o manipulado<sup>152</sup>. Visión esta última que se extrae claramente de la opinión que tuvieron los representantes de los principales partidos en la comisión sobre la extensión del sufragio,

“el espíritu de los tiempos modernos [...] el progreso de las ideas y de los hechos en materia electoral conduce y debe conducir paulatina y lentamente a una mayor extensión del sufragio [...] pero al mismo tiempo, todos [...] hemos estado conformes en que por excepción, dadas las circunstancias por

---

<sup>148</sup> Rafael Zurita Aldeguer, “La representación política en la formación del estado español (1837-1890)”..., pág. 162.

<sup>149</sup> Carlos Dardé, “Avanzar retrocediendo. La reforma electoral española de 1878”, en Carlos Malamud (coord.), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América latina: las reformas electorales (1880-1930)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 19-40; María Serra, Rafael Zurita y María Antonia Peña, “La representación política en el discurso del liberalismo español”, en *Ayer: Revista de Historia contemporánea*, núm. 61 (2006 (1)), pág. 15-45; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*..., pág. 684.

<sup>150</sup> Alan S. Kahan, *Liberalism in Nineteenth Century Europe. The political culture of limited suffrage*, New York, Palgrave Macmillan, 2003, pág. 6-153.

<sup>151</sup> Rafael Zurita Aldeguer, “La representación política en la formación del estado español (1837-1890)”..., pág. 170.

<sup>152</sup> Aurora Garrido Martín, “Elecciones y opinión pública en la España liberal (o la ausencia de un electorado opinante)”, en Gonzalo Capellán (Edit.), *Opinión pública. Historia y presente*, Trotta, Madrid, 2008, pág. 51.

que el país ha atravesado, y dada la precipitación con que en este punto se había caminado, no había más remedio que retroceder”<sup>153</sup>

Analicemos ahora el tercer y último de los períodos, el que se desarrolló de 1890 en adelante. Ya en 1840, grupos de demócratas y republicanos empezaron a fundar periódicos como el *Huracán*, desde los cuales reclamaban la equiparación de los derechos políticos a los civiles y, por tanto, la universalización del sufragio directo (al principio sólo masculino). A diferencia de los liberales, ambos colectivos consideraban que todo individuo inserto en una comunidad política tenía intereses en el gobierno, de modo que la voluntad general debía forjarse sobre el mayor número de personas posible y no a través de un electorado cualificado<sup>154</sup>. Postura ésta que se acabó fijando con nitidez en 1849, cuando el manifiesto fundacional del Partido Demócrata estableció como premisa básica que “el Estado debe reconocer y garantizar a todos los ciudadanos como condiciones primarias y fundamentales de la vida política y social [...] el derecho a una igual participación de todas las ventajas y derechos políticos”<sup>155</sup>. Si bien durante el Bienio Progresista dicha doctrina ejercería una influencia limitada, sería durante la revolución de 1869 cuando comenzó a ostentar un cierto peso específico en el panorama político-institucional, pues se erigiría en marco referencial de las normativas electorales de 9 de noviembre de 1868, la Constitución de 1869 y las leyes electorales de 23 de junio y 20 de agosto de 1870. En todas ellas se estableció el sufragio activo universal masculino al regularse que “son electores todos los españoles que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles”, se instauró un sufragio pasivo restringido sólo para el cargo de Senador, se dispuso un sistema de elección directa para los Diputados y otro indirecto para senadores y, por último, se mantuvo el voto secreto. Aún con todo, la Constitución del sexenio revolucionario apenas tuvo un momento de efectividad real

---

<sup>153</sup> Cos Gayón, *DSC*, log. 1879, núm. 120, pág. 3394. Cf. Carlos Dardé, “Avanzar retrocediendo. La reforma electoral española de 1878”..., pág. 28.

<sup>154</sup> Florencia Peyrou, “Demócratas y republicanos: la movilización por la ciudadanía universal”, en Manuel Pérez Ledesma (dir.), *De súbdito a ciudadano. Una historia de la ciudadanía en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 202.

<sup>155</sup> *Manifiesto fundacional el Partido Demócrata*, 1849.

durante los cinco años que estuvo vigente, y fue finalmente desechada, junto a sus normativas electorales, por la Restauración de 1876<sup>156</sup>.

Siendo en 1890, y a través del gobierno liberal de Práxedes Mateo Sagasta, el momento que marcaría el punto final de la doctrina liberal tradicional al establecerse una legislación duradera que contuviera el sufragio universal. La ley electoral de 26 de junio de ese mismo año permitió votar a todos los varones mayores de veinticinco años (art. 1) y conservó tanto la gratuidad del cargo (art. 8) como la elección directa por parte de los votantes (art. 21) o el secreto del voto (art. 47)<sup>157</sup>. Asimismo, dicha modificación, al contrario que había sucedido en ocasiones anteriores, y según el parecer de Aurora Garrido Martín,

“transcurrió en un ambiente de tranquilidad, resignación y sin demasiado entusiasmo entre los representantes políticos nacionales. Ese ambiente entre los políticos era conforme con la indiferencia que existía en el país respecto de la ley. No hubo movimiento de opinión a favor ni en contra del sufragio universal o de cualquier tipo de ampliación del derecho al voto; no tuvieron lugar manifestaciones ni mítines, ni tampoco se desarrollaron campañas de prensa a favor o en contra del mismo”<sup>158</sup>

Cuestión que puede tener una cierta explicación política a la luz de los acontecimientos posteriores, pues el Partido Demócrata Posibilista que tuvo como uno de sus puntos centrales el establecimiento del sufragio universal, fue “apadrinado” por

---

<sup>156</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*..., pág. 111 y 531-533

<sup>157</sup> Manuel Pérez Ledesma, “La vida parlamentaria en España: de la revolución de 1868 a la derrota republicana de 1939”, en Gonzalo Capellán de Miguel (Ed.), *Parlamento y parlamentarismo en la España Liberal. Manuel de Orovio y Práxedes Mateo-Sagasta*, Parlamento Riojano y Ateneo Riojano, Logroño, 2000, pág. 23-24; Aurora Garrido Martín, “La reforma electoral de 1890”, en Carlos Malamud (coord.), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América latina: las reformas electorales (1880-1930)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 41-62; Rafael Flaquer Montequi, “Ciudadanía civil y ciudadanía política en el siglo XIX: el sufragio”..., pág.88.

<sup>158</sup> Aurora Garrido Martín, “Elecciones y opinión pública en la España liberal (o la ausencia de un electorado opinante)”..., pág. 55.

el Partido Liberal de Sagasta desde la Restauración, para después de la aprobación de dicha normativa electoral ser integrado en él.

Pero, si bien la asunción del sufragio universal fue un gran avance, no sería hasta la Carta Magna de 1931 que los demócratas y republicanos tendrían la posibilidad de instaurar un sistema de gobierno completo en base a sus postulados ideológicos, apartándose del constitucionalismo español del siglo anterior e instituyendo uno de los textos normativos más avanzados de Europa. En él, a parte de establecerse el sufragio universal masculino y femenino (art. 36 y 53) y regularse el voto como igual, directo y secreto (art. 52), también se introdujeron mecanismos de participación directa como el referéndum o la iniciativa legislativa popular (art. 66), uniendo por primera vez en la historia constitucional hispana la democracia representativa con instituciones de democracia directa<sup>159</sup>. Opción esta que, después del periodo dictatorial, recogerían los constituyentes de 1978 de forma condensada en el artículo 23.1 de dicha Constitución, donde se establece que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, especificando posteriormente que los mecanismos principales de participación directa serían la iniciativa legislativa (art. 87.3) y el referéndum (art. 92, 151.1, 167.3, 168.3).

En definitiva, creemos que la evolución de las características internas del sufragio periódico en España pueden ser divididas de la siguiente manera: una primera etapa de transición que va de 1810 hasta 1833 donde se mezclan elementos del Antiguo Régimen y liberales al configurarse un sistema de elección indirecta y sufragio censitario; un segundo período de desarrollo del pensamiento liberal que se prolongaría de 1834 a 1868, con la excepción del sexenio democrático, donde se establecería un sufragio censitario pero con sistema de elección directa de los representantes; y, por último, una tercera etapa que empezaría en 1890 y donde se pondría en práctica la doctrina de los republicanos y demócratas, constitucionalizándose tanto el sufragio universal y directo como unos mecanismos de participación directa de los ciudadanos en el poder (referéndum e iniciativa legislativa popular).

---

<sup>159</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*..., pág. 738 y 742.

### 2.2.2.3 Mandato libre y no revocable

La teoría de ambos preceptos llegó a la España de 1808 perfectamente definida y ensaya desde países como Inglaterra, Estados Unidos o Francia, pudiéndose poner en práctica en el momento que se considerara pertinente. Por lo que respecta al mandato libre, puede advertirse como ya en las postrimerías del siglo XVIII el reformista ilustrado León de Arroyal defendió en sus *Cartas político-económicas* que “el gobierno de la sociedad corresponde a ella misma, pero, no pudiendo ejercerlo la multitud, lo hace por medio de delegación, constituyendo ciertos poderes que la gobiernan”, aseverando posteriormente que dichos representantes electos lo eran del conjunto de la nación pues “su voto es a nombre de toda la nación, no sólo de su provincia”<sup>160</sup>.

Ya inmersos en el proceso revolucionario de liquidación del Antiguo Régimen, la Instrucción para la elección de Diputados a Cortes de 1810 hizo una gran conceptualización de lo que significaba el libre mandato, proclamando que con su voto los electores otorgaban

“poderes ilimitados a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su nombramiento, y para que con los demás Diputados de Cortes puedan acordar y resolver cuanto se proponga en las Cortes, así en razón de los puntos indicados en la Real carta convocatoria, como en otros cualesquiera, con plena, franca, libre y general facultad, sin que por falta de poder, dejen de hacer cosa alguna, pues todo el que se necesita les confieren, sin excepción ni limitación”<sup>161</sup>.

Visión esta que sería confirmada, aunque de forma sucinta, tanto por el artículo 27 de la Constitución gaditana donde se declararía que “las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representan la Nación”, como por un Antonio de Capmany que, el 21 de enero de 1813, frente a la insistencia de una minoría de realistas que

---

<sup>160</sup> León de Arroyal, *Cartas político-económicas al conde de Lerena...*, pág. 227 y 235 respectivamente.

<sup>161</sup> *Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados a Cortes*, 1 de enero de 1810, “Fórmula de los poderes que han de traer los Diputados de Cortes.



consideraba las Cortes de Cádiz una asamblea estamental donde el diputado sólo representaba a su provincia y estaba obligado a seguir sus instrucciones, afirmarí que

“nos llamamos diputados de la nación y no de tal o tal provincia: hay diputados por Cataluña, por Galicia, etc.; más no de Cataluña, de Galicia, etc. Entonces caeríamos en un federalismo, o llámese provincianismo, que desconcertaría la fuerza y la concordia de la unión, de la que se forma la unidad”<sup>162</sup>

Es decir, ya antes, pero sobre todo a partir de 1810, la mayoría de intelectuales, políticos y juristas hispanos estuvieron de acuerdo en que los nuevos diputados a Cortes y los viejos procuradores estamentales poseían, como mínimo, cuatro grandes diferencias. Una, que los nuevos representantes pasaban a operar en nombre de una comunidad indivisible y no de las personas o colectivos que los eligen; dos, que fruto de ello se convertían en creadores de intereses colectivos, dejando de estar sujetos a cualquier tipo de instrucción; tres, que, por tanto, la relación representativa dejaba de construirse en base a esquemas jurídicos del derecho privado; y cuatro, que la única posible sanción que acompañaba al nuevo mandato era la no reelección en la siguiente contienda electoral<sup>163</sup>.

La aceptación del libre mandato por parte de una mayoría durante los periodos constitucionales que se dieron entre 1810 y 1833, comportó que la discusión doctrinal tras la defunción de Fernando VII se trasladara a otro terreno. A partir de entonces, la cuestión se centraría en la necesidad o no de constitucionalizar el precepto. Para el pensamiento mayoritario entre 1834 y 1890, influido por el utilitarismo inglés, las constituciones debían estar exentas de toda metafísica y abstracción, por lo que el libre mandato pasó a ser una convención constitucional no regulada en la Carta Magna de 1834, 1837, 1845 y 1876. En cambio, aquellos que permanecieron en la doctrina del contractualismo revolucionario, del cual había bebido la Constitución de Cádiz, consideraron necesaria la inclusión normativa del libre mandato. Esta segunda opción ostentaría un éxito momentáneo en el sexenio revolucionario donde establecieron en el

---

<sup>162</sup> Josep Fontana, “Antoni de Capmany i les Corts catalanes”, en *Práctica y estilo de celebrar cortes en el reino de Aragón, principado de Cataluña y reino de Valencia*, Editorial Base, Barcelona, 2007, pág. 57.

<sup>163</sup> María Serra, María Antonia Peña y Rafael Zurita, *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo...*, pág. 105-106

artículo 40 de dicha constitución que “los Diputados a Cortes serán elegidos directamente por los electores de los distritos y de los colegios especiales, pero después de nombrados y admitidos en el Congreso, representan individual y colectivamente a la Nación”; pero no llegaría a consolidarse hasta 1890, donde el artículo 21 de la ley electoral de 26 de junio afirmó que “los Diputados a Cortes serán elegidos directamente por los electores de los distritos y de los colegios especiales; pero después de nombrados y admitidos en el Congreso, representan individual y colectivamente a la Nación”. Regulación ésta que, ya en el siglo XX, tuvo su continuidad a través de un artículo 53 de la Constitución de 1931 donde se sostuvo que “los Diputados, una vez elegidos, representan a la Nación” y por un artículo 67.2 de la Constitución de 1978 donde se manifestará que “los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”.

En cambio, por lo que respecta a la no revocabilidad del mandato, la inexistencia tanto de regulación como de convenciones constitucionales que permitieran al electorado remover a un representante político previamente elegido, nos lleva a considerar que en España, a partir de 1810, la única posibilidad de sancionar al mandatario electo ha sido a través de la no reelección en la siguiente contienda electoral. Estipulándose, por tanto, el libre mandato y la no revocabilidad de manera conjunta.

#### **2.2.2.4 La opinión pública libre**

En las postrimerías del siglo XVIII, la visión que los intelectuales hispanos tenían sobre la opinión pública ya no era tan uniforme como en épocas anteriores. Frente a los que siguieron creyendo que la libertad de expresión era un elemento negativo para los objetivos ilustrados, considerando la censura un buen mecanismo de control y canalización de las opiniones, empezaron a elevarse también otras voces que la consideraban un elemento de progreso. En base a este segundo paradigma se escribieron las conversaciones de Perico y Marica que reivindicaban la libertad de

expresión para promover la ilustración del pueblo<sup>164</sup>, Jovellanos afirmaría que se debía tender hacia la libertad de opinión porque eso permitiría la creación de un tribunal invisible “que juzga todos los actos de gobierno”<sup>165</sup> y, por último, León de Arroyal declararía en sus *Cartas político-económicas* que

“los partidos de oposición, principal fuente de la felicidad inglesa, no dejan pasar cosa alguna sin controvertirla...; y como el público es testigo de las grandes deliberaciones del Parlamento, y sólo por un fracaso se oculta a su vista algún pequeño manejo del Gabinete, jamás desconfía ni le queda ocasión de cavilar sobre ella”<sup>166</sup>

Pero, como casi todo razonamiento de carácter liberal, no fue hasta el inicio de la guerra contra los franceses cuando, fruto del vacío de poder, la libertad de escribir y opinar se extendió sin ninguna cortapisa que pudiera hacerle frente. Realidad fáctica esta que sería regulada en 1810 por el Decreto IX de 10 de noviembre sobre *Libertad política de la Imprenta*, que ya en su preámbulo hizo patente las ideas antes expuestas por Jovellanos o Arroyal al afirmar que

“la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas, es no solo un freno de la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar a la nación en general, y el único camino para llevar al conocimiento de la verdadera opinión pública”.

Estableciendo posteriormente en su artículo primero la libertad de imprenta de todas las personas y en el segundo la prohibición de “todos los actuales juzgados de imprentas y la censura de las obras políticas precedente a su impresión”, con excepción de las que tuvieran carácter religioso (art. 6). Dicha regulación elaborada por las Cortes Extraordinarias, pasaría a constitucionalizarse en 1812 a través del artículo 371, prohibiéndose un año después el tribunal de la Inquisición gracias a la aprobación de un Decreto donde se afirmaba que “el tribunal de la Inquisición es incompatible con la

---

<sup>164</sup> Antonio Elorza, *La ideología liberal en la ilustración española...*, pág. 249-258.

<sup>165</sup> Javier Fernández Sebastián y Gonzalo Capellán de Miguel, “Historia del concepto “opinión pública” en España (1808-1936). Entre la moral, la política y la ciencia social”, en Gonzalo Capellán (Edit.), *Opinión pública. Historia y presente*, Trotta, Madrid, 2008, pág. 26-27

<sup>166</sup> León de Arroyal, *Cartas político-económicas al conde de Lerena...*, pág. 156.

Constitución”<sup>167</sup>. Disposiciones todas ellas que serían reinstauradas durante el Trienio Liberal (1820-1823)<sup>168</sup>.

La plasmación constitucional de la doctrina que abogaba por una opinión pública libre no volvería a realizarse hasta la revolución progresista de 1836. El artículo segundo de la Constitución de 1837 restableció la libertad de prensa, prohibió la censura previa e impidió la creación de tribunales especiales para dichos delitos. Asimismo, dicha regulación fue complementada por una Ley de imprenta de 15 de marzo de 1837 mediante la cual se hacía necesaria una fianza para la publicación de cualquier periódico y se concentraba en el editor e impresor las posibles cargas pecuniarias por los abusos cometidos, pretendiéndose con ello impedir los excesos a través de la identificación de los autores de los textos y restringir la posibilidad de realizar publicaciones sólo a ciudadanos con cierta capacidad económica<sup>169</sup>. De naturaleza similar, aunque de carácter más restrictivo, fueron las posteriores normativas. El Real Decreto de 10 de abril de 1844 multiplicó tanto la fianza como la contribución anual que debían hacer los editores. La Constitución de 1845 eliminó de su artículo segundo la prohibición de los tribunales especiales para los delitos de imprenta, dejando la puerta abierta al Decreto de 6 de julio del mismo año mediante el cual se suprimía el juicio por jurado. La ley de imprenta de 13 de julio de 1857 incrementó aún más la fianza a pagar por los editores.

---

<sup>167</sup> Emilio la Parra López, *La libertad de prensa en las Cortes de Cádiz*, Valencia, 1984; Juan Ignacio Marcuello Benedicto, “La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal”, en Rafael Flaquer Montequi, *Derechos y Constitución, Ayer*, núm. 34 (1999), pág. 66-67; Juan Maria Bilbao Ubillos, “Derechos y libertades. Estudio Preliminar”, en *Leyes Políticas Españolas 1808-1978*, Tomo V, Iustel, 2015.

<sup>168</sup> Alcalá Galiano, en los albores del trienio liberal escribiría en la Gaceta Patriótica del Ejército Nacional: “Libre la imprenta alza su voz, y forma y sustenta el espíritu público, sin el cual ningún pueblo es libre, ningún gobierno es fuerte. Sociedades de ciudadanos que atienden a la causa pública, formadas en casi todas las ciudades de la península, enfrentan los abusos dando publicidad a todas sus reclamaciones”. Cf. Javier Fernández Sebastián y Gonzalo Capellán de Miguel, “Historia del concepto “opinión pública” en España (1808-1936). Entre la moral, la política y la ciencia social”...pág. 30

<sup>169</sup> José Antonio Pérez Juan, “La aplicación de la ley de imprenta de 15 de marzo de 1837”, en *Anuario de historia del derecho español*, Núm. 76 (2006), pág. 679-688.

Y, por último, aunque la ley de Imprenta de 29 de junio de 1864 disminuyó tímidamente las exigencias pecuniarias, éstas seguían siendo bastante elevadas<sup>170</sup>.

Frente a esa percepción liberal donde la libertad de opinar a través de medios escritos debía ir acompañada de una capacidad económica considerable, el gobierno provisional del sexenio revolucionario implantaría un Decreto a través del Ministerio de Gobernación de 23 de octubre de 1868 donde se establecería en su artículo primero que “todos los ciudadanos tienen derecho a emitir libremente sus pensamientos por medio de la imprenta, sin sujeción a censura ni a ningún otro requisito previo”, suprimiéndose también el juzgado especial de imprenta. Cuestión que sería posteriormente constitucionalizada en el artículo 17 de la Carta Magna de 1869. Aún así, la Restauración trajo consigo una ley de 7 de enero de 1879 por la que se volvió a implantar la fianza, se obligaba a presentar dos ejemplares ante una Fiscalía de Imprenta y se tipificaba como delito cualquier crítica al sistema monárquico-constitucional. Regresando después de seis años a una legislación de carácter censitario sobre la opinión pública<sup>171</sup>.

Una visión mucho menos restrictiva sería la instaurada en la ley de Policía de Imprenta de 26 de julio de 1883, pues en ella no se exigía más requisito para publicar que la tenencia del sello empresarial (art. 5), derogando además todas las leyes especiales relativas a la imprenta (art. 21). Regulación ésta que se mantendría vigente bajo una Constitución republicana y democrática de 1931 que en su artículo 34 establecía:

“Toda persona tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, valiéndose de cualquier medio de difusión, sin sujetarse a la previa censura. En ningún caso podrá recogerse la edición de libros y periódicos sino en virtud de mandamiento de juez competente. No podrá decretarse la suspensión de ningún periódico sino por sentencia firme”.

---

<sup>170</sup> Juan Ignacio Marcuello Benedicto, “La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal”..., pág. 82:

<sup>171</sup> Juan Maria Bilbao Ubillos, “Derechos y libertades. Estudio Preliminar”, en *Leyes Políticas Españolas 1808-1978*, Tomo V, Iustel, 2015; Juan Ignacio Marcuello Benedicto, “La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal”..., pág. 85

Perspectivas estas dos últimas que serían asumidas tras la muerte del dictador Francisco Franco por el Real Decreto-ley 24/1977 de 1 de abril y por el artículo 20 de la Carta Magna de 1978.

En definitiva, la opinión pública libre fue un principio básico que se consagró en el interior del sistema constitucional pasada la guerra de la Independencia y los intentos contrarrevolucionarios del absolutismo fernandino. Aún así, el desarrollo tanto constitucional como legislativo del mismo sería realizado en base a dos visiones contrapuestas. Una primera de carácter conservador en la que se impedía criticar al sistema político establecido y se consideraba la capacidad económica un requisito imprescindible para el buen ejercicio de la libertad de opinión, consagrándose instrumentos censitarios y judiciales especiales para que ambos preceptos se hicieran efectivos. Y una segunda de carácter progresista que percibía la opinión pública como un derecho inherente a todo ser humano y creía que el libre mercado de las ideas debía ser total, prohibiéndose tanto los requisitos previos de carácter pecuniario como los tribunales especiales de imprenta. La primera de las opciones triunfaría, con excepción del sexenio democrático, de 1837 a 1883, mientras que la segunda lo haría de 1883 en adelante.



### **3. LA RELACIÓN REPRESENTATIVA: UN PROBLEMA ESPECÍFICO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**





### 3.1 Origen y evolución de las diversas teorías

Aún con todo lo afirmado anteriormente, la democracia representativa tampoco es perfecta. Por ello, de los cuatro ámbitos en los que se ha diagnosticado que dicha forma de Estado posee problemas<sup>172</sup>, nosotros nos centraremos en analizar sólo el grado de autonomía otorgado a los representantes, o lo que es lo mismo, la relación representativa que se genera en el interior de dicha forma de Estado. Pero, como ya hemos expuesto anteriormente, lo haremos partiendo de la base que la democracia representativa es la mejor forma de Estado posible y, por tanto, que las posibles soluciones deberán buscarse en su interior, sin recurrir a mecanismos de democracia directa, participativa o deliberativa.

Hay que decir aquí que la relación representativa es el vínculo (político o jurídico según el caso) que se genera entre el pueblo, los electores y aquellos que ostentan el poder legislativo... la definición debe ser suficientemente amplia para que quepan todas las teorías...

#### 3.1.1 Las teorías alternativas

##### 3.1.1.1 La teoría roussoniana

De manera similar al liberalismo de su época, el ginebrino rechazó la idea de una sociabilidad y una autoridad natural inherentes al ser humano. Por ello, primero afirmó la existencia de un estado pre-social donde el hombre natural no pervertido por la civilización sería esencialmente bueno, racional, libre e igual; careciendo de

---

<sup>172</sup> Jorge Francisco Aguirre Sala establece, citando a Bernard Manin, que la democracia representativa tiene cuatro focos problemáticos: 1) la forma de elegir a los representantes y las características personales que marcan su preferibilidad; 2) el grado de autonomía otorgado a los representantes; 3) las funciones e influencias de la opinión pública; 4) el espacio de la deliberación política. En “Los límites de la representatividad política y las alternativas de la democracia líquida”, en *Revista internacional de Pensamiento Político*, I Época, vol. 10 (2015), pág. 198.

obligaciones civiles y poseyendo una autonomía tal que sólo respondería a su propia voluntad. Después, como no existía ninguna norma natural que regulara la convivencia entre dichos individuos, Rousseau manifestaría que era imprescindible la creación de un orden artificial donde los seres humanos pudieran convivir para protegerse de los peligros externos. Y, por último, al no tener nadie autoridad natural sobre sus semejantes dado que todos nacían igualmente libres, el ginebrino afirmaría que la legitimidad del poder político en dichas comunidades no podía fundarse en la fuerza o la sumisión (como aseveraba Maquiavelo), sino que la autoridad sólo debía sustentarse en base a un pacto voluntario de todos aquellos que formaban la sociedad política<sup>173</sup>. Es decir, Rousseau acabó manifestando que la respuesta a la pregunta de por qué el individuo debe sujetarse a las normas comunes, no tiene otra respuesta válida que la siguiente: porque libremente acepta asociarse con otros humanos, de manera que aún cediendo los derechos naturales individuales a favor de toda la comunidad sigue siendo tan libre como antes<sup>174</sup>.

Pero, si bien el inicio de su planteamiento es similar al de Hobbes y Locke<sup>175</sup>, pronto se desmarcaría de ellos para convertirse en “el fundador de la moderna teoría de

---

<sup>173</sup> José Rubio Carracedo, “Democracia y legitimación del poder en Rousseau”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 58, Octubre-Diciembre, (1987), pág. 215-222; Salvo Mastellone, *Historia de la democracia europea*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1990, pág. 12; José Manuel Rodríguez Uribe, *Sobre la democracia de Jean-Jacques Rousseau*, Dykinson, Madrid, 1999, pág. 39; Francisco Cortés Rodas, “Los fundamentos normativos de la democracia y el problema de la representación política”, en *Res Publica*, núm. 25 (2011), pág. 97.

<sup>174</sup> Jean-Jacques Rousseau, lo afirmará de la siguiente manera en el *Contrato Social*: “estas cláusulas bien entendidas se reducen todas a una sola, a saber: la alienación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad. Porque, en primer lugar, al entregarse cada uno por entero, la condición es igual para todos y, al ser la condición igual para todos, nadie tiene interés en hacerla onerosa para los demás”, por ello, “cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como parte indivisible del todo” (Libro I, Capítulo VI).

<sup>175</sup> Juan Cano Bueso, “En torno a las transformaciones de la representación política”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, CEPC, Madrid, 2002, pág. 803-804.

la legitimidad democrática del poder estatal como única fuente vinculante de la obligación civil”<sup>176</sup>, pues estableció que si el pacto debía ser realizado entre todos los miembros del cuerpo político para que el poder fuera ejercido legítimamente, la soberanía (conceptualizada ésta como inalienable, indivisible e indestructible) no podía más que recaer sobre el conjunto del pueblo<sup>177</sup>. Asimismo, y para que dicha comunidad política soberana pasara de la pluralidad de opiniones disgregadas a una postura homogénea que le permitiera actuar como unidad, Rousseau crearía el concepto de “voluntad general”, afirmando que la miríada de opiniones particulares se contraponían entre sí haciendo brotar una nueva voluntad conjunta que poseía dos características principales: primero, que ésta siempre estaba orientada hacia el bien común, estableciéndose como justa e infalible<sup>178</sup>; y segundo, que al necesitar de la participación de todas las voluntades individuales para configurarse, ésta se convertía en indelegable<sup>179</sup>.

Por tanto, una vez establecido por Rousseau que la voluntad general soberana es indelegable porque requiere para su existencia de la participación directa de todos los miembros de la comunidad política, el ginebrino da un último paso lógico: afirmar que las leyes sólo son plenamente legítimas cuando ha participado el conjunto del pueblo soberano directamente, comportando ello que si se abandona dicho procedimiento se elimina la posibilidad de descubrir la voluntad general, se quiebra la soberanía popular al no poderse conocer sus verdaderos deseos y se pierde la libertad individual al estar

---

<sup>176</sup> José Rubio Carracedo, *¿Democracia o Representación? Poder y legitimidad en Rousseau*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pág. 115.

<sup>177</sup> José Florencio Fernández Santillán, *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pág. 98-99; Francisco Cortés Rodas, “Los fundamentos normativos de la democracia...”, pág. 98-99.

<sup>178</sup> Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Libro II, Capítulo III.

<sup>179</sup> Alf Ros, *¿Por qué democracia?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 54; Jordi Guiu Payà, “Jean-Jacques Rousseau y la particularidad de lo político”, en Pablo Sánchez Garrido (Dir.), *Historia del análisis político*, Tecnos, Madrid, 2011, pág. 386-388; Salvo Mastellone, *Historia de la democracia europea...*, pág. 14.

sometido a leyes cuyo consentimiento no ha sido otorgado<sup>180</sup>. Razonamiento éste que finalmente le lleva a declarar:

“La soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y ésta no puede ser representada: es ella misma o es otra; no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes; no son sino sus comisarios; no pueden acordar nada definitivamente. Toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula; no es una ley [...] Al no ser la ley más que la declaración de la voluntad general, es obvio que en el poder legislativo el pueblo no puede estar representado; pero puede y debe estarlo en el poder ejecutivo.”<sup>181</sup>

Como podemos apreciar, el pensamiento de Rousseau acaba criticando la representación política por una cuestión de principios; a saber, porque si la voluntad general soberana sólo se puede obtener gracias al concurso de todo el pueblo, delegar a una minoría el derecho de participación directa comporta que las decisiones tomadas siempre traicionen dicha hipotética voluntad y sólo representen los intereses de una aristocracia que acaba por apropiarse de la soberanía popular<sup>182</sup>. Para que ello no suceda, Rousseau considera que el “idiotés” griego no tiene cabida en su ciudad post-contrato social, siendo necesaria la instauración de una democracia directa donde todos los ciudadanos participen a través de asambleas legislativas soberanas para descubrir la verdadera voluntad general. Ahora bien, el propio ginebrino será consciente que la extensión de los Estados, su gran demografía, la falta de una educación apropiada, la

---

<sup>180</sup> Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*, Miguel Ángel Porrua, México, 2007, pág. 31; Francisco Cortés Rodas, “Los fundamentos normativos de la democracia...”, pág. 97-99; Giuseppe Duso, “Génesis y lógica de la representación política moderna”, pág. 46; José Manuel Rodríguez Uribe, *Sobre la democracia de Jean-Jacques Rousseau...*, pág. 39-47.

<sup>181</sup> Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Libro III, Capítulo XV.

<sup>182</sup> Alf Ros, *¿Por qué democracia?...*, pág. 57; Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria...*, pág. 32; Francisco Cortés Rodas, “Los fundamentos normativos de la democracia...”, pág. 95-96; José Florencio Fernández Santillán, *Hobbes y Rousseau...*, pág. 100-104; José Rubio Carracedo, *¿Democracia o Representación?...*, pág. 134-137; José Antonio Portero Molina, “Sobre la representación política”..., pág. 92.

desigualdad económica y la complejidad de las cuestiones a tratar son elementos que dificultan de tal manera su aplicación que la hacen casi imposible<sup>183</sup>.

Fruto de esa confrontación entre ideal teórico y posibilidades prácticas de aplicación, en sus tres últimos escritos (*Cartas desde la montaña*, *Proyecto de Constitución para Córcega* y *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*), Rousseau acabará aceptando la necesidad de una representación política para que el principio democrático pueda adaptarse mínimamente a los países modernos de su época<sup>184</sup>. Ahora bien, para que sea posible seguir afirmando que la actuación de los representantes políticos se hace en interés público, para que no se pierda la libertad de los individuos que están dentro de la comunidad y para evitar la corrupción inherente a la representación política, lo máximo que el ginebrino acepta es la constitución de asambleas donde los representantes estén sujetos a mandato imperativo y reelección en cortos periodos de tiempo. Es decir, mientras que para el caso de Córcega aboga por dividir el territorio en doce asambleas soberanas donde la población elegirá diputados que estén sometidos a las directrices de sus electores<sup>185</sup>, para el proyecto de gobierno polaco profundizará un poco más y lo organizará de la siguiente manera: unas asambleas locales donde los ciudadanos eligen a sus mandatarios frecuentemente; unos diputados que no pueden sobrepasar las instrucciones dadas por dichas asambleas locales, no pueden ser reelegidos múltiples veces y deben rendir cuentas cada vez que vuelven de la asamblea general; y, por último, unas asambleas nacionales donde se reunirían los delegados de las asambleas locales para aprobar aquello encomendado por las primeras, no pudiéndose discutir asuntos que no estuvieran previamente establecidos en las instrucciones<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> Joshua Cohen, *Rousseau. A free Community of Equals*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pág. 136; José Manuel Rodríguez Uribe, *Sobre la democracia de Jean-Jacques Rousseau...*, pág. 48-52;

<sup>184</sup> Richard Fralin, *Rousseau and Representation. A Study of the development of his Concept of Political Institutions*, Columbia University Press, New York, 1978, pág. 181-190.

<sup>185</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 10 y 14.

<sup>186</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma...*, pág. 82-95 y 132-143.

En suma, como consecuencia de la manera en que la voluntad general debe ser creada, Rousseau reniega del concepto de representación política liberal que se estaba construyendo y, por tanto, de la relación representativa de carácter libre que se gesta en su interior; configurando como alternativa ideal unas instituciones de democracia directa, y como opción posibilista unas asambleas formadas por diputados sujetos a mandato imperativo, renovación constante y rendición de cuentas por las asambleas primarias.

Como es ampliamente conocido, ninguna de las dos propuestas realizadas por Rousseau tuvo aplicación práctica en los grandes estados europeos de su época, apostándose con mayor vigor por la visión de Montesquieu y Sieyès (ambos partidarios de la división de poderes y el libre mandato). Aún así, la teoría política del ginebrino nunca dejó de estar latente e influir en las más diversas propuestas políticas<sup>187</sup>, siendo a mediados del siglo XX y el XXI cuando su construcción teórica ha sido recogida y revitalizada en su conjunto. Es decir, diversos autores contemporáneos han asumido como propio el pensamiento roussoniano de que la soberanía popular no puede ser delegada so pena de no existir y que la obediencia a las normas es legítima sólo si el conjunto de la población participa directamente en su elaboración.

Una primera muestra la podemos encontrar en José Rubio Carracedo, que empieza por afirmar: “el modelo político de Rousseau era mucho más propio del pasado que de su presente, pero probablemente también es válido para el futuro, con las oportunas correcciones y traducciones”<sup>188</sup>. Declarando poco después que

“hoy es posible exigir la legitimidad de la iniciativa popular en los asuntos públicos. Esto es, mediante formas de democracia directa y semi-directa que posibiliten una paulatina devolución al pueblo de su soberanía a través de un control no mediatizado de los poderes, reservando a la clase política más bien

---

<sup>187</sup> Para poner un par de ejemplos: Hernan Fair, “El pensamiento de Rousseau. Sus implicaciones en el marxismo y en las ideas democrático-igualitarias”, en *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*, Vol. 3, Núm. 1, 2009, págs. 161-188; Pablo Martín Mendez, “Rousseau y el liberalismo. Sobre un posible discurso para el conocimiento y la transformación del hombre”, *Las Torres de Lucca: revista internacional de filosofía política*, Núm. 6 (Enero-junio 2015), págs. 147-177.

<sup>188</sup> José Rubio Carracedo, “Democracia y legitimación del poder en Rousseau”..., pág. 228.

los aspectos técnicos y funcionales [...] Hoy, probablemente, puede afirmarse que el modelo representativo se ha tornado anacrónico, pues como he apuntado en la introducción a esta parte, se dan, inicialmente, las condiciones socioculturales, económicas y técnicas que hacen posible la aplicación de procedimientos democráticos semi-directos, combinados con una delegación de los aspectos especializados y funcionales a una clase política más profesionalizada y despojada por el mismo control democrático de sus veleidades ilustradas u oligárquicas.

[...] Nunca como ahora las modernas democracias occidentales están preparadas para asumir el ideal rusoniano de la autonomía personal, que sitúa en el ejercicio de la libertad y de la igualdad de todos los ciudadanos el objetivo primordial de la sociedad política, subordinado a esta promoción de la dignidad humana los planteamientos de la eficacia o del bienestar [...] La comunidad política de inspiración rusoniana exige la sujeción por todos los ciudadanos de sus responsabilidades para participar directamente, con el menor grado posible de mediaciones, en las grandes decisiones políticas que a todos atañen”<sup>189</sup>

Para finalmente proclamar,

“resulta innegable que con el nivel cultural y de conciencia política alcanzado por los ciudadanos, unido a la potencialidad y pluralismo de muchos medios de comunicación, la institución refrendataria a nivel estatal, autonómico o municipal, ofrece una traducción [...], con las inevitables limitaciones, de las asambleas públicas de ciudadanos, deliberando en condiciones de libertad e igualdad, que expresaban el ideal rusoniano para las grandes decisiones políticas, al igual que para el refrendo o abrogación de las leyes orgánicas”<sup>190</sup>.

En la misma línea de pensamiento, aunque con un desarrollo más exhaustivo, Benjamín R. Barber se ha erigido como uno de los máximos exponentes de la actualización de la teoría rusoniana. Según dicho autor, su *Strong Democracy* relaciona legitimidad política con deliberación, pues es

“un modelo participativo de política donde el conflicto se resuelve en ausencia de un presupuesto independiente, a través de un proceso de autogobierno participativo y cercano y de la creación de una ciudadanía capaz de transformar a individuos privados y dependientes en ciudadanos libres e intereses privados y parciales en bienes públicos”<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> José Rubio Carracedo, *¿Democracia o Representación?...*, pág. 225-226.

<sup>190</sup> José Rubio Carracedo, *¿Democracia o Representación?...*, pág. 235

<sup>191</sup> Benjamín R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley and California, 2003, pág. 132.



De tal forma que para Barber,

“el reto aquí no es como hacer que las decisiones sean las correctas, sino como hacer que las decisiones se tomen correctamente [...] Siguiendo a Jean Jacques Rousseau, los demócratas fuertes preferimos el lenguaje de la voluntad legítima que el lenguaje de la elección correcta”<sup>192</sup>

Para que ello sea así, Barber recupera el concepto de voluntad general y lo transforma en discernimiento político, declarando que “el viaje desde la opinión privada al discernimiento político no sigue el camino desde el prejuicio al verdadero conocimiento, sino que sigue el de la soledad a la sociabilidad”<sup>193</sup>. Es decir, al igual que le sucedía a Rousseau con la voluntad general, para Barber sólo puede existir un verdadero discernimiento político cuando todos los ciudadanos participan efectivamente en el establecimiento de las normas comunes. De esa manera, igual que para el ginebrino, el abandono del proceso de autogobierno participativo comporta la imposibilidad de llegar tanto al pleno discernimiento político como al ejercicio de la soberanía popular. Fruto de ello, Barber crítica la democracia representativa porque ésta se reduce a elegir aquella oligarquía que gobernará sobre los ciudadanos, censurando a su vez al libre mandato no revocable porque genera decisiones que sólo reflejan la voluntad de una minoría<sup>194</sup>. Es decir, y como muy bien extraen José María Seco Martínez y Rafael Rodríguez Prieto sobre el pensamiento de Barber, para dicho autor

“la democracia representativa, tanto por la relativa lealtad representativa de sus mecanismos como por su extremada vulnerabilidad, subvierte el proceso

---

<sup>192</sup> Benjamín R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age...*, pág. 200 (traducción propia)

<sup>193</sup> Benjamín R. Barber, *The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times*, Princeton University Press, 1989, pág. 14. Asimismo, en su obra *Strong Democracy* Barber afirmará algo parecido: “el discernimiento político, por el cual entendemos la visión política, no es subjetivo, porque emerge de una interacción social y del esfuerzo imaginativo de individuos por ver en común. Pero tampoco es objetivo, en tanto no se califica de universal, ni de proceder de un orden independiente de cosas. Es el “nosotros” pensante que conduce a los individuos a reformular sus intereses, propósitos, normas y planes, en un lenguaje solidario en pos bienes públicos” ..., pág. 171.

<sup>194</sup> Benjamín R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age...*, pág. 205-206.

político en la medida en que deja de ser participativa y relega a la sociedad civil. Si además caemos en la cuenta de que supeditar la voluntad y el juicio de los ciudadanos a normas abstractas sobre las que no puede existir un consenso real, no es democrático, podremos imaginar mejor en qué proporciones se ha desposeído de sentido a la ciudadanía y hasta qué punto se ha bloqueado la posibilidad de que ésta se autogobierne. La política pasa a ser “aquello que los políticos hacen” y nosotros nos limitamos a votar [...] Los ciudadanos quedan vinculados a unas leyes en las que no sólo no han participado, sino que además se postulan como el reflejo de una “voluntad general” -tan abstracta como irreal- [...]. En fin, la política ya no es cosa de todos y la democracia liberal ya no es democrática”<sup>195</sup>

Por tanto, para Barber, igual que para Rousseau, democracia significa autogobierno de los ciudadanos, pero nunca representación política en nombre de éstos. Aún así, dicho autor realiza un proceso similar al del ginebrino, acabando por afirmar que su postura teórica de una democracia directa debe ser compatibilizada, como mínimo en un primer periodo, con instituciones representativas<sup>196</sup>. Asimismo, Barber propone la creación de asambleas en los barrios con capacidades decisorias; medios de comunicación públicos que retransmitan asambleas ciudadanas y permitan el ejercicio de la teledemocracia; ampliación tanto de la iniciativa legislativa popular como del referéndum a través de instrumentos electrónicos; eliminación del libre mandato y la no revocabilidad; y, finalmente, posibilidad de elegir por sorteo algunas funciones públicas y democratizar el lugar de trabajo<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> José María Martínez y Rafael Rodríguez Prieto, “El regreso de la educación cívica. Benjamín R. Barber y la democracia fuerte”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 38 (2004), 130-131.

<sup>196</sup> Barber afirmará al principio de su último capítulo, que la teoría de la democracia fuerte debe ser “complementaria y compatible con las principales instituciones representativas de la moderna sociedad de masas. Aunque exista necesariamente cierto grado de tensión entre las teorías, la práctica de la democracia fuerte sólo puede nacer a partir de una remodelación de la democracia liberal”, en *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age...*, pág. 262.

<sup>197</sup> Benjamín R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age...*, pág. 267-307; José María Martínez y Rafael Rodríguez Prieto, “El regreso de la educación cívica. Benjamín R. Barber y la democracia fuerte”..., pág. 134.

En último lugar, los principios rusonianos también pueden encontrarse en los fundamentos de aquellos teóricos<sup>198</sup>, organizaciones civiles y/o partidos políticos que abogan por una democracia directa digital<sup>199</sup>; pues defienden las posibilidades que actualmente ofrecen las nuevas tecnologías como mecanismo para evitar que la democracia representativa ignore la voluntad del pueblo soberano y la suplante por otra de carácter aristocrático. Es decir, consideran que los avances informáticos nos ofrecen la posibilidad del plebiscito cotidiano, de manera que todos los ciudadanos conformen el poder legislativo y sólo en el ejecutivo encontráramos unos delegados que se encargaran de hacer efectivo lo anteriormente acordado por el conjunto de la población (desde por donde pasará una carretera hasta cuales deben ser los tramos aplicables al IRPF). O dicho de otra forma, que no exista distancia alguna entre el sujeto soberano y el poder legislativo. En definitiva, y como bien sostiene Juan Cano Bueso, su objetivo es

“sencillamente, la conversión del domicilio convenientemente informatizado en una permanente cabina electoral [...] De esa manera, podría entenderse alcanzado un viejo paradigma democrático: la participación inmediata y permanente de los ciudadanos en los asuntos públicos y, por tanto, la democracia directa hecha realidad. La vieja utopía de Rousseau se habría cumplido al fin. Los gobernantes consultan cuantas decisiones estiman pertinentes y conocen con inmediatez y exactitud la voluntad del cuerpo electoral. Este plebiscito cotidiano haría realidad una permanente reactualización del viejo "contrato social". La tarjeta magnética y el voto electrónico habrían convertido a la vivienda en una urna de cemento y

---

<sup>198</sup> Aún a sabiendas que existe una extensa bibliografía sobre la temática, algunos de los clásicos que establecieron sus principios han sido: Roland Perry, *Elecciones por ordenador*, Tecnos, Madrid, 1986; Christopher Arterton, *Teledemocracy: Can technology Protect Democracy?*, Newberry Park, California, 1987; Ted Becker, “Teledemocracy: Bringing power back to the people”, en *Futurist*, núm. 12 (Diciembre 1981); Ted Becker and Christa Daryl Slaton, *The future of teledemocracy*, Praeger, 2000.

<sup>199</sup> Algunas de las más paradigmáticas asociaciones civiles o políticas son: Online Direct Democracy (Australia), National Initiative for Democracy (USA), Occupy Movement (USA), YOURvoice Party (Inglaterra), People's Administration (Inglaterra), International teledemocracy Center (Escocia), Democracia directa digital (España), Partido Político de tus Hijos (Argentina). Asimismo, una página Web que en 2015 centraliza todos los movimientos, asociaciones y partidos políticos que abogan por la democracia directa es: <http://democracy.mkolar.org/DDlinks.html>

habrían sustituido a la democracia representativa por la democracia domiciliaria”<sup>200</sup>

Finalmente, y una vez trazada la construcción teórica original y su revitalización contemporánea, creemos necesario subrayar las objeciones más importantes que nosotros apreciamos sobre el ideal roussoniano en base a nuestro anterior posicionamiento sobre la democracia representativa como mejor forma de Estado posible y viable actualmente.

En primer lugar, ¿equivale la delegación del ejercicio de la soberanía a que se elimine su titularidad del conjunto del pueblo? Es decir, ¿sólo puede existir verdadera democracia si todos los ciudadanos participan directamente en el poder legislativo? Según el pensamiento roussoniano sí, y eso es así por dos motivos principales: uno, porque “el poder puede ser transmitido pero no la voluntad”<sup>201</sup>; y dos, porque el objetivo de que la soberanía recaiga en el pueblo es poder promulgar las leyes más justas e infalibles posible, cuestión que sólo se puede realizar con la implicación del conjunto de los ciudadanos, pues cada uno posee una específica voluntad individual que contribuye a la gestación de la voluntad general<sup>202</sup>.

En cambio, nosotros consideramos que el principio de soberanía popular es una construcción teórica abstracta cuya finalidad es permitir que jurídicamente pasemos de la multiplicidad no organizada a la unidad política sin que ésta última pueda ejercerse al margen de una cadena ininterrumpida de legitimación popular (es decir, sin que el ejercicio pueda volverse autónomo indefinidamente)<sup>203</sup>. Fruto de ello, creemos que con la soberanía popular sucede lo mismo que con la propiedad, que no por permitir su uso a un tercero se pierde la titularidad de la misma. Cuestión esta última que nos posibilita afirmar lo siguiente: siempre que las decisiones puedan retrotraerse de manera ininterrumpida a un acto expreso del pueblo (Ej. una votación), las leyes establecidas

---

<sup>200</sup> Juan Cano Bueso, “En torno a las transformaciones de la representación política”..., pág. 808.

<sup>201</sup> Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Libro II, Capítulo I.

<sup>202</sup> Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Libro III, Capítulo XV.

<sup>203</sup> Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*..., pág. 47-83.

por representantes políticos estarán en el mismo plano de legitimidad que aquellas que se hubieran instaurado por el conjunto de la población directamente, pudiéndose ambas formas de organizar políticamente la comunidad ser conceptualizadas como democracias.

En segundo lugar, ¿debe existir la participación de todos para que una norma sea justa? Según la visión roussoniana una norma es justa si han contribuido directamente a su realización todos los seres humanos que van a estar sujetos a ella, pues la participación del conjunto de los ciudadanos en la conformación de las normas es la única garantía de que se pueda gestar una ley que responda a la verdadera voluntad general soberana; voluntad ésta que, a su vez, “es siempre recta y tiende a la utilidad pública”<sup>204</sup>. Es decir, la teoría de Rousseau considera que las normas son “buenas” o “malas” dependiendo de quien ejerza efectivamente el poder legislativo. Por el contrario, a nosotros nos parece que esta perspectiva no es plenamente certera, pues la bondad o maldad del contenido de una ley es independiente de quien ostente la titularidad y el ejercicio del poder político del Estado. Es decir, desde los principios democráticos podemos afirmar que en el Estado feudal o liberal las normas carecían de legitimación popular, y por tanto de legitimidad, pero no podemos aseverar que todas ellas eran injustas por el mero hecho de que la mayoría del pueblo no tuviera ninguna participación en la toma de decisiones políticas de la comunidad. O dicho de otra manera, no se debe confundir la legitimidad con la justicia de una norma, pues una cuestión es quién y cómo la elabora y otra diferente el contenido de la misma (que será mejor o peor valorada dependiendo de la axiología imperante en cada época y territorio).

En tercer lugar, la comunidad política de inspiración roussoniana establece que la participación directa de los ciudadanos en las decisiones políticas de la colectividad es indispensable para alcanzar la plena libertad, asumiendo la visión clásica del ser humano como un *zoon politikón* cuya libertad no reside en el libre albedrío sino en el consentimiento directo de las leyes que le van a gobernar<sup>205</sup>. De esa manera,

---

<sup>204</sup> Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Libro II, Capítulo III. Para completar la argumentación, el ginebrino también se refiere a dicha cuestión en el Libro IV, Capítulos I y II.

<sup>205</sup> José Rubio Carracedo, *¿Democracia o Representación?...*, pág. 158-162.

conceptualizan que será mejor tanto la organización política de la comunidad como sus leyes cuanto menor espacio exista entre sociedad civil y sociedad política preparada para la acción, es decir, cuanto más imbricada sea la relación entre ciudadanos y poder legislativo. A nuestro parecer, el fruto de esa visión tiene el inconveniente principal de conceptualizar al ser humano como un ser fundamentalmente unidimensional cuyo objetivo primario debe ser la participación política, sin advertir la intrínseca complejidad que posee el individuo en colectividad. Por ello, el intento de aplicación práctica de la teoría roussoniana siempre conlleva la superposición de la dimensión política por encima de las demás, disminuyendo las posibilidades de los individuos insertos en la comunidad política de desarrollar en un alto grado todas sus potencialidades y apetencias. O dicho de otro modo, la superestructura legal roussoniana que hace de la participación política el carácter fundamental del desarrollo vital individual, merma las legítimas aspiraciones de aplicar la mayor parte de las energías individuales a fines extrapolíticos. Es más, al considerar que el “idiotés” no tiene cabida en su ciudad post-contrato, la teoría roussoniana elimina de la realidad social a todos aquellos que no deseen participar habitualmente (o incluso nunca).

En cuarto lugar, dado que la visión roussoniana considera que cuanto más directa sea la participación del pueblo en la legislación mejor serán las leyes que les gobiernen, los representantes políticos dejan de ser necesarios y la relación representativa deja de existir. Por eso, la aplicación práctica de la teoría del ginebrino lleva aparejada cuatro consecuencias. Primera, que deja de tener sentido la afirmación de que “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”<sup>206</sup>, pues el pueblo no puede corromperse a sí mismo. Segunda, que no es necesaria la rendición de cuentas, pues al ser todo el pueblo el que participa en la creación de las normas no hay sujeto al que imputarle responsabilidad alguna (ni política ni judicial). Tercero, que las asambleas se erigen en sujetos colectivos formalmente irresponsables cuya absorción por parte de unas élites informadas y profesionalizadas hacen de ellas unos lugares altamente manipulables. Y cuarto, que los conceptos mayoría y minoría dejan de poseer

---

<sup>206</sup> Lionel Stanley Lewis, *When Power Corrupts: Academic Governing Boards in the Shadow of the Adelphi Case*. Transaction Publishers, New Brunswick, 2000., pág. 1. Dicha frase está inserta en una carta enviada en 1887 por el propio Lord Acton al Obispo Mandell Creighton refutando la visión de que el Papa no podía ser juzgado.

significado político, pues el objetivo no es reflejar el pluralismo de la sociedad sino descubrir en cada momento que propuesta es mayoritaria. Por ejemplo, el propio Barber afirmará que la teoría de la mayoría y la minoría

“es un tributo al fallo de la democracia: a nuestra inhabilidad para crear políticas mutualistas que puedan superar los intereses privados. Es, por tanto, la democracia de la desesperación, un intento por salvar la toma de decisiones de la anarquía de la política de adversarios”<sup>207</sup>

A nuestro parecer, todos estos efectos prácticos de la aplicación de la teoría roussoniana se oponen a lo que históricamente ha permitido garantizar una cierta estabilidad social. Es decir, no se tiene en cuenta las tensiones que se generan dentro de la propia colectividad política, pues no se gestan mecanismos de división del poder que impidan la subyugación de una mayoría hacia una minoría; desatiende la multiplicidad de matices que en cada cuestión existen simplificando tanto del problema como de la solución, de manera que el ciudadano sólo puede elegir entre dos opciones; reprime algo tan básico en la sociedad como el pacto y la transacción; impide la existencia de una relación representativa que permita participar en política sin que se convierta en un deber ciudadano constante; forja una irreal homogeneidad social sin tener presente que todos los individuos no poseen las mismas cualidades; comporta actitudes tendentes a la confrontación al dividir a la individuos en vencedores y vencidos, ocasionando un clima de mayor conflictividad social; y, por último, descuida que toda sociedad compleja está siempre dividida en clases, conceptualizando unas asambleas que actúan como si se viviera en una perfecta “mesocracia” donde no existen modelos diferentes de sociedad en relación a la capacidad económica ni intereses de reproducción de las clases sociales dominantes.

Y en quinto y último lugar, creemos que la democracia directa digital tiene, como mínimo, dos problemas específicos. El primero es la imposibilidad de garantizar el secreto del voto, pues siempre hay alguien que tiene acceso a las claves de encriptación, de manera que el anonimato que hasta ahora ostentábamos (a través de las urnas, el sobre, las papeletas y las cabinas) desaparece, y con él nuestro derecho

---

<sup>207</sup> Benjamín R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age...*, pág. 198 (traducción propia).

fundamental a votar sin ningún tipo de coacción<sup>208</sup>. Y, en segundo lugar, la incapacidad de gestar una opinión propia más allá de la información obtenida en los medios de comunicación, pues al establecerse una votación constante, los individuos pierden la posibilidad de intercambiar criterios entre ellos para conformar sus pareceres, aislándose frente al conjunto de la sociedad. Es decir, y como magníficamente conceptualiza Bueso,

“si la revolución tecnológica recluye al individuo y suplanta a la tertulia política, a la libre formación de la opinión pública, a la amplitud de criterio y de juicio, el individuo aislado de sus conciudadanos, preso entre cuatro paredes, es un elector sólo aparentemente libre, pues estará prisionero del cordón umbilical que le une al acceso a la información. Dependerá para la formación de su juicio de las redes de comunicación que bien podría suministrarle una realidad por completo virtual, cuando no deformada o censurada [...] La gran ficción consistiría en aparentar que los electores son tratados como ciudadanos y no como consumidores, que el único norte que guía a estas agencias de socialización es la búsqueda y persecución del interés general, cuando la realidad enseña que el *marketing* nos regresa a formas preburguesas de la representación política, donde el momento de la racionalidad, forjada a través de la opinión pública, se ve sustituido por la aclamación plebiscitaria de una masa que previamente ha visto invadida y destruida su intimidad y privacidad”<sup>209</sup>

En definitiva, a la vista de lo expuesto hasta el momento, creemos que ni la teoría de origen roussoniano que reniega tanto de la representación política como de su intrínseca relación representativa, ni su hipotética aplicación práctica a través de asambleas legislativas donde el ciudadano participe directa y constantemente, pueden resultar el fundamento más válido y eficaz sobre el cual podamos construir la forma más eficiente y de participación individual más cualificada en que se sostiene y ejerce actualmente el poder político del Estado.

---

<sup>208</sup> Juan Cano Bueso, “En torno a las transformaciones de la representación política”..., pág. 803-807.

<sup>209</sup> Juan Cano Bueso, “En torno a las transformaciones de la representación política”..., pág. 808.



### 3.1.1.2 La teoría marxista

Seguramente, una de las ideas más conocidas de Karl Marx es su teoría del funcionamiento y cambio de las sociedades humanas, es decir, el materialismo histórico que defiende, en esencia, una concepción del devenir histórico que considera a lo económico-productivo como una base fundamental de lo político-ideológico<sup>210</sup>. Aunque Marx no se prodigo en explicarla explícitamente, acaso sea en unas pocas páginas de su *Contribución a la economía política* donde aparece desarrollada con mayor precisión por el propio autor:

“en la producción social de su existencia, los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad; estas relaciones de producción corresponden a un grado determinado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política y a la que corresponden formas sociales determinadas de conciencia. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida social, política e intelectual en general. No es la conciencia de los hombres la que determina la realidad; por el contrario, la realidad social es la que determina su conciencia”<sup>211</sup>

Bien sabemos que esta posición originaria de Marx ha merecido mucha discusión en las ciencias sociales, y que buena parte de ella se ha dirigido a matizar la posible visión mecanicista que pudiera contener entre las cuestiones económicas y sociales por un lado y los ámbitos políticos, jurídicos y axiológicos por otro. Críticas que mayoritariamente compartimos y que se han realizado fundamentalmente desde el campo de la historiografía<sup>212</sup>. Ahora bien, en cualquier caso, paralelamente al materialismo histórico Marx también desarrolló un sólido y complejo pensamiento

---

<sup>210</sup> Karl Marx, *Su vida y sus ideas*, Crítica, Barcelona, 1977, pág. 93-150 y 161-178.

<sup>211</sup> Karl Marx, *Contribución a la crítica de la economía política*, Comares, 2004, pág. 7

<sup>212</sup> Ciro Flamarion Santana Cardoso y Héctor Pérez Brignoli, *Los métodos de la historia*, Crítica, Barcelona, 1976, pág. 60-87; Julio Aróstegui, *La investigación histórica: teoría y método*, Crítica, Barcelona, 1995, pág. 112-119; Eric Hobsbawm, *Sobre la historia*, Crítica, Barcelona, 1998, pág. 148-162; Elena Hernández Sandoica, *Tendencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*, Akal, Madrid, 2004, pág. 228-262.

filosófico, político y jurídico. Para el intelectual alemán, de forma idéntica a las demás especies, el ser humano nace encadenado a la naturaleza, pero a diferencia de ellas, posee una característica que le permite transformar la realidad y evolucionar: el trabajo<sup>213</sup>. Este esfuerzo colectivo de los humanos por dominar técnicamente la materia permitiéndoles moldear la naturaleza para emanciparse de ella, lleva a Marx a una serie de convicciones.

Una, que a través del trabajo el ser humano se hace dueño de su destino y creador de su propia historia, configurándose como un producto de sí mismo y pudiendo concebir cualquier tipo de sociedad al no estar sujeto a elemento externo alguno. Dos, que esa capacidad de evolucionar del ser humano hace que éste sea maleable y perfectible por él mismo, sólo dependiendo su grado de perfeccionamiento de la manera en que el trabajo sea socialmente organizado y del tipo de estructura institucional creada<sup>214</sup>. Tres, que si históricamente los individuos han nacido en el interior de comunidades que organizan el trabajo de una forma específica para emanciparse de la naturaleza, no se puede aceptar la idea de un estado pre-social desde el cual el ser humano genera un contrato y crea un Estado; sino que debe admitirse tanto la intrínseca sociabilidad del hombre como que el trabajo es el elemento ontológico de liberación del ser humano frente a la naturaleza<sup>215</sup>, conllevando ello que “toda forma de sociabilidad tendrá como fundamento una determinada forma de trabajo”<sup>216</sup>. O dicho de otra manera, que ni existe el individuo aislado ni es la suma de voluntades particulares las que configuran la estructura jurídico-política de la comunidad, sino que los seres humanos nacen insertos en unas comunidades donde su arquitectura político-jurídica dependerá

---

<sup>213</sup> Erich Fromm, *Marx y su concepto del hombre*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 27-28. Creemos tener que precisar aquí que, a nuestro parecer, para Marx el concepto trabajo implica producción. Es decir, para el intelectual alemán, que un animal cace no significa que realice un trabajo, pues el bien obtenido no lleva aparejado un plusvalor.

<sup>214</sup> Clark Kerr, *La sociedad multidimensional. Marshall-Marx y la época actual*, Guardiania de Publicaciones, Madrid, 1970, pág. 27; Erich Fromm, *Marx y su concepto del hombre...*, pág. 15-48.

<sup>215</sup> Norberto Bobbio, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pág. 170-17.

<sup>216</sup> Ivo Tonet, “Marxismo e democracia”, en Liliam Faria Porto Borges e Neiva Galina Mazzuco (Org.), *Democracia e políticas sociais na américa latina*, Xamã, São Paulo, 2009, pág. 13.

de la manera en que éste organizado el trabajo productivo<sup>217</sup>. Cuatro, que el reverso de la progresiva emancipación humana de la naturaleza a través del trabajo ha sido la subordinación de unos individuos a otros fruto de la apropiación de los bienes de producción; cuestión que provoca la existencia de explotados y explotadores, la enajenación de la libertad de los desposeídos y, por último, el enfrentamiento de clases como motor de la historia<sup>218</sup>. Y cinco, que producto de lo anterior, Marx se marca como objetivo la total emancipación del ser humano, ya no sólo de la naturaleza sino también frente a sus semejantes; pues, como afirmará ya en *La cuestión judía*,

“sólo cuando el hombre individual, real, haya recobrado en sí mismo al ciudadano abstracto, y se haya convertido, como hombre individual, en ser genérico en su vida empírica, en su trabajo individual, en sus relaciones individuales; cuando el hombre haya reconocido y organizado sus propias fuerzas como fuerzas sociales y ya no sustraiga de sí la fuerza social bajo el aspecto de fuerza política; sólo entonces se habrá logrado la emancipación humana”<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> Max Adler, *La concepción del Estado en el Marxismo*, Siglo XXI, Madrid, 1982, pág. 98-99. Según Adler, “la sociedad es pues, un hecho original, una relacionalidad original de los hombres entre sí por medio de su actividad productiva, que sólo es posible dentro de esta relacionalidad, y de este modo sociedad y producción se convierten, para el marxismo, en conceptos intercambiables”... pág. 99.

<sup>218</sup> En el *Manifiesto comunista*, Karl Marx y Friedrich Engels afirmarán “Libres y esclavos, patricios y plebeyos, barones y siervos de la gleba, maestros y oficiales; en una palabra, opresores y oprimidos, frente a frente siempre, empeñados en una lucha ininterrumpida, velada unas veces, y otras franca y abierta, en una lucha que conduce en cada etapa a la transformación revolucionaria de todo el régimen social o al exterminio de ambas clases beligerantes”... Ayuso, Madrid, 1976, pág. 66.

<sup>219</sup> Karl Marx, *La cuestión judía*, Anthropos, 2009, pág. 373. Un año después, en los *Manuscritos económico y filosófico*, aseverará algo parecido cuando afirma: “un ser no se considera independiente si no es dueño de sí mismo y sólo es dueño de sí mismo cuando su existencia se debe a sí mismo. Un hombre que vive del favor de otro se considera un ser dependiente. Pero vivo totalmente del favor de otra persona cuando le debo no sólo la conservación de mi vida sino también su creación; cuando esa persona es su fuente. Mi vida tiene necesariamente esa causa fuera de sí misma, si no es mi propia creación”, en Colihue, 2007, pág. 146.

En resumidas cuentas, si bien por un lado Marx cree que existe una regularidad histórica donde la estructura jurídico-política de la sociedad depende de la manera en que se organice la producción, estima que a la dependencia del ser humano hacia la naturaleza le ha substituido la subordinación de unos individuos frente a otros y que en todo periodo histórico ha existido una lucha de clases antagónicas por el poder (como consecuencia de la apropiación de los bienes de producción<sup>220</sup>); por otro lado, también considera Marx que es posible conseguir la completa emancipación humana, pues los individuos son perfectibles y pueden configurar la estructura productiva (y por tanto también institucional) que mejor les convenga en cada época histórica concreta y en cada territorio.

Una vez realizadas estas consideraciones, el intelectual alemán pasa a fundir su posicionamiento sobre el ser humano (liberación a través del trabajo, perfectibilidad y autonomía en relación a la organización socio-productiva) con su teoría del materialismo histórico (modo de producción como criterio de periodificación de la historia, clase social como forma de división en el seno de la propia comunidad y enfrentamientos de clases como dinámica de transformación social), para gestar un ideario político de transformación jurídico-social que, según él, permitirá la verdadera y completa emancipación de la Humanidad. Para ello, Marx empieza por analizar el funcionamiento del capital y a criticar al sistema capitalista afirmando que dicho modo de producción conlleva una relación trabajo-capital donde el primero está subordinado al segundo, pues el vínculo entre ambos se basa en la propiedad privada de los medios de producción que supone el predominio económico de unos individuos y la subordinación material de otros. Para luego aseverar que esa relación entre capital y trabajo genera dos clases sociales antagónicas (burguesía y proletariado)<sup>221</sup>, que como

---

<sup>220</sup> David McLellan, *Karl Marx. Su vida y sus ideas*, Crítica, Barcelona, 1977, pág. 140-142.

<sup>221</sup> En el *Manifiesto comunista*, Karl Marx y Friedrich Engels afirmarán: “Sin embargo, nuestra época, la época de la burguesía, se caracteriza por haber simplificado estos antagonismos de clase. Hoy, toda la sociedad tiende a separarse, cada vez más abiertamente, en dos grandes campos enemigos, en dos clases antagónicas: la burguesía y el proletariado [...] El obrero, obligado a venderse a trozos, es una mercancía como otra cualquiera, sujeta, por tanto, a todos los cambios y modalidades de la concurrencia, a todas las fluctuaciones del mercado [...] La extensión de la maquinaria y la división del trabajo quitan a éste, en el régimen proletario actual, todo carácter autónomo, toda libre iniciativa y todo encanto para el obrero. El trabajador se

sus intereses son irreconciliables, la clase social dominante modela un instrumento externo a la vida económica para garantizar su preeminencia: el Estado<sup>222</sup>. De esa forma, Marx acaba conceptualizando al Estado sólo como un instrumento de dominación y opresión<sup>223</sup>, pues lo vislumbra como la expresión políticamente organizada de la clase que dirige la economía. Es decir, y como magníficamente resumirá Friedrich Engels, para el intelectual alemán,

“el Estado no es en modo alguno un Poder impuesto desde afuera a la sociedad; no es tampoco 'la realidad de la moral', 'la imagen y la realidad de la razón', como afirma Hegel. El Estado es un producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de desarrollo; es la confesión de que esta sociedad se ha enredado consigo misma en una contradicción insoluble, se ha dividido en antagonismos irreconciliables, que ella es impotente para conjurar. Y para que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y a la sociedad en una lucha estéril, para eso hizo necesario un Poder situado, aparentemente, por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del 'orden'. Y este Poder que brotó de la sociedad, pero que se elevó por encima de ella, y que se fue divorciando cada vez más de ella, es el Estado”<sup>224</sup>

---

convierte en un simple resorte de la máquina, del que sólo se exige una operación mecánica, monótona, de fácil aprendizaje”, pág. 67 y 73.

<sup>222</sup> Ernest Mandel, *La teoría marxista del Estado*, Anagrama, Barcelona, 1976, pág. 6; Norberto Bobbio, “Democracia representativa y teoría marxista del Estado”, en *Sistema: Revista de ciencias sociales*, Núm. 16 (1977), pág. 5-15; Norberto Bobbio, *Ni con Marx ni contra Marx*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pág. 132-147; Ivo Tonet, “Marxismo e democracia”..., pág. 10-17; Max Adler, *La concepción del Estado en el Marxismo...*, pág. 101-127; Marta Harnecker, *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, Siglo XXI, 1976, pág. 112-115.

<sup>223</sup> Sobre dicha cuestión, Vladimir Lenin afirmará en *El Estado y la revolución*: “el Estado es el producto y la manifestación del *carácter irreconciliable* de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden, objetivamente, conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables”..., Ediciones en lengua extranjera, Pekín, 1971, pág. 7 (ver también pág. 23 y 27)

<sup>224</sup> Friedrich Engels, *Los orígenes de la familia, de la propiedad privada y del Estado*, Alianza Editorial, 2008, pág. 177.

De suerte que si Marx critica la existencia del Estado por concebirlo como un instrumento de opresión fruto “del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase”<sup>225</sup>, la misma percepción tendrá sobre el entramado político, militar, jurídico, burocrático e ideológico que lo legitime y perpetúe; censurando tanto la democracia como el sistema de representación político liberal (con su mandato libre y no revocable) por considerarlos parte imprescindible de la infraestructura estatal que permite a la burguesía sojuzgar al proletariado<sup>226</sup>. Por lo que respecta a la democracia, Marx estima que es una forma de libertad limitada, porque al no querer eliminar de raíz las diferencias económicas fruto de la propiedad privada, lo único que hace es favorecer su perpetuación, no pudiéndose entender entonces el voto como un acto emancipador para quien es económicamente dependiente<sup>227</sup>. O como bien expresa Maximilien Rubel, para Marx “la democracia disimula una dictadura real, una relación de clase explotadora a clase explotada, un divorcio entre los derechos fundamentales y la opresión material”, pues sólo “aporta a los productores organizados en sindicatos y en partidos, los medios legales para conquistar el poder”<sup>228</sup>. Asimismo, en relación a la representación política, Marx asevera que no es más que una forma de legitimar el poder burgués, dado que separa de forma irreal la sociedad civil de la política al liberar a los diputados de los ciudadanos; gesta una falsa idea de que el sufragio puede expresar realmente la voluntad de la mayoría de los trabajadores; aliena la participación política directa de la totalidad

---

<sup>225</sup> Máximo Pacheco, “La Teoría Marxista del Estado y del Derecho”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Vol. 10, Núm. 10 (1970).

<sup>226</sup> Karl Marx afirmará en *Crítica a la filosofía de Hegel*: “Las elecciones son la realización real de la sociedad civil burguesa real con la sociedad civil burguesa del Poder Legislativo, con el elemento representativo. O, dicho de otro modo, las elecciones son la relación inmediata, directa, no meramente en la representación sino en el ser, de la sociedad civil burguesa con el Estado político, en Biblioteca Nueva, 2002.

<sup>227</sup> Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pág. 126. Asimismo, sobre dicha cuestión Vladimir Lenin afirmará: “decidir una vez cada cierto número de años qué miembros de la clase dominante han de oprimir y aplastar al pueblo en el parlamento: he aquí la verdadera esencia del parlamentarismo burgués, no sólo en las monarquías constitucionales parlamentarias, sino también en las repúblicas más democráticas”, en *el Estado y la revolución...* pág. 55.

<sup>228</sup> Maximilien Rubel, “El concepto de democracia en Marx”, en *Revista Metrópolis*, Núm. 3 (Diciembre 2003).

de productores cediéndola a unos diputados que responden a intereses de clase; comporta que la población sea vista como un conjunto individualizado de ciudadanos al margen de toda determinación social (y no como lo que realmente son: “humanidad socializada”<sup>229</sup>); y, por último, lleva implícita la limitación de la política como elemento de transformación al separar lo económico-social de lo político-institucional, pues permite que las decisiones que afectan directamente a la calidad de vida y la capacidad económica de la población sean tomadas fuera del ámbito político<sup>230</sup>.

Una vez realizada la crítica del sistema capitalista, del Estado, de la democracia y de la representación política liberal, Marx pasa a desarrollar sus postulados. Como ya hemos afirmado anteriormente, el pensador alemán busca gestar una forma de organización social que permita la completa emancipación del ser humano, y eso le lleva a obviar la problemática entre democracia y dictadura para centrarse en la dicotomía libertad parcial o libertad total<sup>231</sup>. En este sentido afirma que ésta última sólo puede alcanzarse en el caso de que se den las siguientes condiciones: si el proletariado como colectivo explotado se erige en sujeto revolucionario de forma semejante a lo que hiciera la burguesía frente al feudalismo, si se organiza un nuevo tipo de producción donde el trabajo no esté enajenado (asociación libre e igual de proletarios), si se elimina aquella propiedad privada que obliga al antagonismo de clases<sup>232</sup>, si se abandona la

---

<sup>229</sup> Karl Marx, *Tesis sobre Feuerbach*, en *Obras escogidas*, Tomo I, pág. 9.

<sup>230</sup> Hans Kelsen, *Socialismo y Estado. Una investigación sobre la teoría política del Marxismo*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1985, pág. 218-219; José Antonio Soto Rodríguez, “El marxismo y la democracia: itinerario reflexivo desde Marx hasta Mariátegui”, en *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*, núm. 32, (recurso online: [goo.gl/vr31YK](http://goo.gl/vr31YK)); Antoine Artous, *Marx, el Estado y la política*, Sylone, Barcelona, 2016, pág. 68-69; David McLellan, *Karl Marx. Su vida y sus ideas...*, pág. 89; Ivo Tonet, “Marxismo e democracia”..., 16-18; Alf Ros, *¿Por qué democracia?...*, pág. 75-76.

<sup>231</sup> Paula Biglieri, “Sociedad civil, ciudadanía y representación: el debate de los clásicos de la modernidad”..., pág. 60-61; Ivo Tonet, “Marxismo e democracia”..., 19-21.

<sup>232</sup> En el *Manifiesto comunista*, Marx y Engels aseveran que “lo que caracteriza al comunismo no es la abolición de la propiedad en general, sino la abolición del régimen de propiedad de la burguesía, de esta moderna institución de la propiedad privada burguesa, expresión última y la más acabada de ese régimen de producción y apropiación de lo producido que reposa sobre el antagonismo de dos clases, sobre la explotación de unos hombres por otros [...] Así entendida,

cultura del egoísmo individualista, si desaparece el Estado como instrumento de opresión creado para perpetuar a la minoría propietaria, si el trabajador puede participar directamente en un gobierno cuyos objetivos sean satisfacer sus necesidades materiales y, finalmente, si se elimina la escisión entre sociedad civil y Estado<sup>233</sup>. En suma, y como bien describe Ivo Tonet, lo que Marx propugna es “la erradicación de la sociabilidad burguesa”, es decir,

“la superación de su base material, pero también, del conjunto de objetivaciones que se originaban de ella. De ese modo, el conjunto de instituciones, derechos y libertades de la democracia y de la ciudadanía también debían ser suprimidos, por ser constitutivos del orden burgués. La suposición era que eliminando la totalidad de la sociabilidad burguesa se estaría construyendo una forma de sociabilidad enteramente nueva y superior. Al orden burgués centrado en el individuo se le opondría el orden socialista que gravitaría alrededor de la colectividad”.<sup>234</sup>

Una erradicación de la sociabilidad burguesa que dará lugar tanto a un nuevo tipo de organización comunal<sup>235</sup> como a una nueva forma de tomar las decisiones

---

sí pueden los comunistas resumir su teoría en esa fórmula: abolición de la propiedad privada [...] El comunismo no priva a nadie del poder de apropiarse productos sociales; lo único que no admite es el poder de usurpar por medio de esta apropiación el trabajo ajeno.”..., pág. 81 y 83.

<sup>233</sup> Salvo Mastellone, *Historia de la democracia europea...*, pág. 197-252; Erich Fromm, *Marx y su concepto del hombre...*, pág. 49-54; Paula Biglieri, “Sociedad civil, ciudadanía y representación: el debate de los clásicos de la modernidad”..., pág. 54-62.

<sup>234</sup> Ivo Tonet, “Marxismo e democracia”..., pág. 10.

<sup>235</sup> Según la teoría marxista, la clase proletaria acabará tomando conciencia de su sumisión y se revelará, convirtiéndose en sujeto revolucionario, apropiándose del Estado y socializando todos los medios de producción. En esa dictadura del proletariado donde la propiedad privada ha pasado a manos del Estado, se irá paulatinamente eliminando la explotación del hombre por el hombre, las instituciones de subordinación, los privilegios de clase y la regulación jurídica que lo legitimaba (entre ellas la democracia burguesa). Fruto de lo anterior, el gobierno sobre las personas se substituirá por la administración de las cosas y los bienes, siendo el momento de dar el salto a la sociedad comunista para que desaparezca completamente el Estado, cada cual produzca según sus capacidades y obtenga según sus necesidades, los ciudadanos participen en todos los ámbitos del poder colectivo y donde se haga realidad la total emancipación humana tanto de la naturaleza como de sus semejantes. Cf. Karl Marx, *Crítica al programa de Gotha*, Ediciones Momo, Bogotá, 2000, pág. 126-136; Karl Marx y Friedrich Engels, *El manifiesto*



colectivas. En cuanto a esto último, para el marxismo sus características esenciales pueden desprenderse de aquel levantamiento que dio cuerpo a las aspiraciones de la clase trabajadora y consumó, aunque por poco tiempo, la revolución proletaria: la Comuna de París de 1871. Según Marx, ésta fue un intento de autogobierno por parte de los trabajadores a través de una miríada de Comunas (urbanas y rurales) donde los productores se organizaban colectivamente para decidir sobre asuntos políticos locales, ordenar los medios de producción socializados y garantizar la efectiva igualdad material. A su vez, dichas Comunas primarias elegían delegados para la Asamblea General del Distrito que, de manera similar, escogía diputados para la Asamblea Nacional de París; debiendo en ambos casos ser nombrados por sufragio universal, estar sujetos a mandato imperativo y ser revocables en cualquier momento. Asimismo, todas las asambleas ostentarían tanto el poder legislativo como el ejecutivo, pues de esa forma quien dictara las normas podría al mismo tiempo llevarlas a la práctica, ampliándose la intervención del pueblo en la ejecución de aquellas funciones que antes ostentaba el poder del Estado. Cuestión ésta última que lleva a extender la elección por sufragio universal a todos los cargos de administración y gestión (jueces, oficiales, policías, funcionarios, supervisores, jefes de fábrica, etc.)<sup>236</sup>. Es decir, y como bien dirá el propio Marx, en *La Comuna de París*

“no se trataba de destruir la unidad de la nación, sino por el contrario, de organizarla mediante un régimen comunal, convirtiéndose en una realidad al destruir el poder del Estado, que pretendía ser la encarnación de aquella unidad, independiente y situado por encima de la nación misma, en cuyo cuerpo no era más que una excrescencia parasitaria. Mientras que los órganos puramente represivos del viejo poder estatal habían de ser amputados, sus funciones legítimas habían de ser arrancadas a una autoridad que usurpaba una posición preeminente sobre la sociedad misma, para restituirla a los servidores

---

*comunista...*, pág. 89; Vladimir Lenin, *El Estado y la revolución...*, pág. 18-31 y 100-109; Clark Kerr, *La sociedad multidimensional...*, pág. 62; David McLellan, *Karl Marx. Su vida y sus ideas...*, pág. 139, Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado...*, pág. 127.

<sup>236</sup> Karl Marx, Friedrich Engels y Vladimir Lenin, *La comuna de Paris*, Anteo, Buenos Aires, 1973, pág. 36-38; Salvo Mastellone, *Historia de la democracia europea...*, pág. 194; Antoine Artous, *Marx, el Estado y la política...*, pág. 323; Ernest Mandel, *La teoría marxista del Estado...*, pág. 50-52; José Antonio Portero Molina, “Sobre la representación política”..., pág. 98; Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria...*, pág. 124-125.

responsables de esta sociedad. En vez de decidir una vez cada tres o seis años qué miembros de la clase dominante han de representar y aplastar al pueblo en el parlamento, el sufragio universal habría de servir al pueblo organizado en comunas, como el sufragio individual sirve a los patronos que buscan obreros y administradores para sus negocios<sup>237</sup>.

A nuestro parecer, lo que teóricamente quiere construir Marx con la nueva sociabilidad comunista es una estructura democrático-piramidal donde el hombre completamente emancipado tenga poder de actuación en todos los ámbitos de la realidad (extendiendo el control democrático del sistema político también al económico), pues gracias a la apropiación de los medios de producción burgueses por parte de la colectividad ya no existe la separación entre lo público y lo privado. Para que ello sea así, mientras las asambleas primarias (de las fábricas, del ejército, de los labradores, de los pequeños distritos, etc.) se organizan a través de un sistema de democracia directa, las ulteriores asambleas provenientes de aquellas estarán formadas por delegados sujetos a mandato imperativo y revocabilidad inmediata, asegurando de esa manera (teóricamente) la unidad de actuación sociopolítica desde la base hasta la cúspide. Así, considera Marx que se pueden conservar (no sabemos si sólo temporalmente) una suerte de instituciones representativas que no sólo permiten la unidad de acción política sino también la identidad entre elector y elegido, destruir el parlamentarismo burgués y hacer efectiva la emancipación del ser humano al acabar con la explotación del hombre por el hombre (pues la propiedad privada ha dejado de existir y los gestores/administradores son elegidos por sufragio universal). O como muy bien conceptualizará posteriormente Vladimir Lenin, para el marxismo,

“la salida del parlamentarismo no está, naturalmente, en la abolición de las instituciones representativas y de elegibilidad, sino en transformar las instituciones representativas de lugares de charlatanería en corporaciones de trabajo [...] La Comuna sustituye el parlamentarismo venal y podrido de la sociedad burguesa por instituciones en las que la libertad de crítica y de examen no degenera en engaño, pues aquí los parlamentarios tienen que trabajar ellos mismos, tienen que ejecutar ellos mismos sus leyes, tienen que comprobar ellos mismos sus resultados, tienen que responder directamente ante sus electores. Las instituciones representativas continúan, pero desaparece el parlamentarismo como sistema especial, como división del trabajo legislativo y ejecutivo, como situación privilegiada para los diputados. Sin instituciones representativas no puede concebirse la democracia, ni aún la democracia proletaria; sin parlamentarismo, sí puede y debe concebirse, si la crítica de la sociedad

---

<sup>237</sup> Karl Marx, Friedrich Engels y Vladimir Lenin, *La comuna de París...*, pág. 39.

burguesa no es para nosotros una frase vacua, si la aspiración de derrocar la dominación de la burguesía es en nosotros una aspiración seria y sincera y no una frase electoral para cazar votos de los obreros”<sup>238</sup>

Postulados todos éstos que, tras la revolución bolchevique, y fundamentalmente de la mano de propio Lenin (pero también de Iósif Stalin o Leonid Brézhnev), fueron aplicados y desarrollados primero en el interior de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia (1918) y después en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1922-1991). Tanto en el preámbulo escrito por Lenin como en el artículo primero de la Constitución soviética de 1918 se estableció que la organización del poder central y local estaría en manos de las Comunas (Soviets)<sup>239</sup>; que se gestaría una estructura democrático-piramidal que iría desde los Consejos urbanos y rurales hasta el Congreso de los Consejos de Rusia y el Comité Central ejecutivo de Rusia (pasando por los Congresos locales, Congresos de distrito, Congresos provinciales, Congresos cantonales y Congresos de Gobierno)<sup>240</sup>; que todos los delegados deberían ser de carácter electivo; que a nivel de las localidades (villas, aldeas y pueblos) la duración del mandato de los diputados sería de tres meses y éstos no existirían allí donde se pudieran resolver los asuntos directamente por las asambleas de electores (artículo 57); que los delegados estarían sujetos a mandato imperativo y revocabilidad en cualquier momento (artículo 78); y, por último, que en todas éstas instituciones sólo podrían participar la masa de trabajadores y sus representantes autorizados, excluyéndose de dicho derecho a los considerados burgueses (artículo 64 y 65).

Asimismo, aunque en las posteriores Constituciones de la URSS (1924, 1936 y 1977) fueron modificándose algunas cuestiones (se relajó la prohibición del voto a los

---

<sup>238</sup> Lenin, *El Estado y la revolución...*, pág. 56-58.

<sup>239</sup> En la Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado escrita por Lenin, aprobada por el III Congreso de los Consejos (Soviets) de Rusia en enero de 1918 y preámbulo de la posterior Constitución Soviética, se afirma: “Rusia se declara ser una república de los Soviets de diputados obreros, soldados y campesinos. Todo el poder central y local pertenece a los Soviets”.

<sup>240</sup> Constitución de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia de 1918, artículos 9 a 52.

burgueses hasta desaparecer<sup>241</sup>, se acabó por establecer que serían las asociaciones proletarias las únicas facultadas para presentar cargos electivos<sup>242</sup> o se introdujo la posibilidad de referendos en el conjunto de la URSS para cuestiones trascendentes<sup>243</sup>), todas ellas siguieron tanto organizando la estructura política del Estado a través de una “democracia piramidal” (o centralismo democrático)<sup>244</sup> como exigiendo que los delegados electos estuvieran sujetos a mandato imperativo y revocabilidad por la mayoría de sus electores<sup>245</sup>. En suma, reproduciendo lo afirmado por Carl Schmitt,

---

<sup>241</sup> Mientras que el artículo 135 de la Constitución de 1936 aún establece una prohibición del voto para aquellos considerados por ley como “alienados”; en el artículo 96 de la Constitución de 1977, la privación del derecho al voto sólo se refiere para aquellos considerados incapaces, enfermos mentales o personas que cumplen condena.

<sup>242</sup> La Constitución de 1936 (artículos 135-141) afirman que podrían presentarse tanto candidatos individuales como a través de las organizaciones sociales, las asociaciones de los trabajadores, el Partido Comunista, los sindicatos, las cooperativas, las organizaciones juveniles y las sociedades culturales. En cambio, en la Constitución de 1977 se estipula que un tercio de los diputados populares debía elegirse por el Partido Comunista, los sindicatos, las cooperativas, la Unión de Juventudes Comunistas Leninistas, las asociaciones de mujeres, de veteranos de guerra y trabajo, de científicos, de uniones artísticas (artículo 95); mientras que los otros dos tercios sólo podían ser elegidos de entre los candidatos presentados por las organizaciones sociales, colectividades laborales, las asambleas vecinales de electores o los militares en sus asambleas de unidad militar (artículos 96-100). Sobre esta cuestión, Juárez Guimarães afirma que la tensión entre dictadura del proletariado y soberanía popular es la que acabó haciendo cristalizar en Lenin la prohibición del voto a los burgueses y en Stalin a la teoría del partido único, Cf. “Marxismo y democracia: un nuevo campo analítico-normativo para el siglo XXI”, en *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2003, pág. 209.

<sup>243</sup> El artículo quinto de la Constitución de 1977 establece: “Las cuestiones trascendentales de la vida del Estado se ponen a discusión de todo el pueblo y también se someten a votación”.

<sup>244</sup> Puede vislumbrarse ello en los artículos 30-62 y 79-101 para la Constitución de 1936 y en los artículos 70-94 para la Constitución de 1977.

<sup>245</sup> Cuestión que se desprende de los artículos 134-142 para la Constitución de 1936 y de los artículos 96-103 y 107 en la Constitución de 1977.

“la democracia que domina hoy en los Estados de cultura europea no es, para el Gobierno soviético, más que un engaño de la dominación económica del capital sobre la prensa y los partidos, es decir, el engaño de una voluntad del pueblo mal formada; únicamente el comunismo traerá la auténtica democracia”<sup>246</sup>.

Y, por eso, como bien refleja el artículo sexto de la Constitución de 1977:

“La organización y la actividad del Estado soviético se estructuran según el principio de centralismo democrático: efectividad de todos los órganos de poder estatal de abajo arriba, deber de rendir cuentas al pueblo de su gestión y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario por su misión encomendada”.

Finalmente, una vez trazada tanto la construcción teórica original del marxismo como sus intentos de aplicación práctica en la Comuna de París y en la Unión Soviética, tendríamos que pasar a subrayar las objeciones más importantes que nosotros apreciamos en base a las características que anteriormente hemos establecido como pautas para determinar cual es la mejor forma de Estado posible. Sin embargo, hemos de advertir que la profunda simbiosis entre la teoría de la representación política marxista y su visión de la realidad productiva hacen que su crítica o comparación con las demás teorías sea más difícil (o quizá, incluso, en cierta medida inviable). Y eso creemos que es así por diversas razones.

Primero, porque tanto nuestro posicionamiento sobre la mejor forma de Estado posible como la mayoría de teorías sobre la representación política (como la roussoniana), se fundan en la búsqueda de principios éticos ecuménicos y se desarrollan intentando establecer principios jurídicos universales; en cambio, el marxismo, al considerar lo jurídico como la superestructura de un modo de producción específico, establece unas premisas que sólo pueden desarrollarse normativamente en aquel sistema económico-político que quieren fundar, de manera que su teoría sobre la representación política no puede ponderarse fuera de dicho modo de producción a construir. Es más, para el marxismo será el nuevo sistema productivo el que modificará de tal manera la realidad social que algunas de las controversias clásicas dejarán de tener sentido. Así,

---

<sup>246</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008, pág. 63.

por ejemplo, el ser humano no tendrá como objetivo primario participar políticamente (*zoon politikón*) ni realizar sus apetencias privadas (*homo economicus*), pues ambas cosas se fundirán en una sola al participar directamente en todos los procesos en los que se deban tomar decisiones; y tampoco el pluralismo político liberal será ya necesario, porque la no existencia de propiedad privada eliminará los antagonismos de clase que propiciaban la aparición y defensa político-ideológica de modelos de sociedad diversos, pudiéndose gestar entonces unas instituciones de debate y elección sectorializada al no existir visiones del mundo contradictorias.

Segundo, porque mientras el objetivo de la mayoría de teorías sobre la representación ha sido la búsqueda de la libertad dentro de la comunidad a través de la participación en el ámbito de la política, el objetivo del marxismo es la liberación del ser humano de toda dependencia a través de la participación en todos los ámbitos de la realidad. Eso significa que frente a la mayoría de teorías que distinguen sociedad civil de sociedad política, el marxismo considera que ambos espacios no pueden disociarse; comportando ello que los parámetros para determinar los aspectos positivos o negativos del sistema de representación política marxista sean totalmente diferentes y no puedan valorarse mediante los criterios establecidos por los otros.

Y tercero, porque nuestro objetivo no es vislumbrar si el sistema representativo liberal es válido para que el proletariado desarrolle la lucha de clases y alcance el comunismo (como proponía Karl Kaustsky frente a otros marxistas<sup>247</sup>), sino analizar si el sistema de representación político planteado por los marxistas es coherente dentro de ese nuevo sistema de producción al que aspiran llegar. Cuestión a la que respondemos afirmativamente, pues en el interior de sus propios parámetros la institución propuesta es lógica y coherente respecto a lo que podríamos denominar el paradigma marxista de la organización de la sociedad.

Aún así, si bien la teoría no puede ser criticada si puede serlo la práctica en la URSS o China, como en los países como Venezuela y Cuba que intentan reproducir constitucionalmente la teoría marxista...

---

<sup>247</sup> Karl Kaustky, *Parlamentarismo y democracia*, Editora Nacional, Madrid, 1982, pág. 167-192.

\*\*\* Aquí hay que poner que si se puede deslindar una crítica. Quizás no de la teoría primigenia, pero si de aquellas que dicen beber de ella y se han articulado recientemente en constituciones como la venezolana o la cubana.

En definitiva, y rescatando la idea con la que hemos iniciado la conclusión, no creemos posible realizar una crítica específica de la representación política propuesta por el marxismo, pues todo intento nos aleja de los argumentos jurídicos de nuestro ámbito de estudio y nos lleva directamente al examen de su teoría del materialismo histórico, su posicionamiento filosófico (materialismo dialéctico) o sus postulados políticos. Cuestiones todas ellas de suma importancia e interés pero que se distancian de nuestros objetivos en la presente investigación.

### 3.1.1.3. *La teoría orgánica del Estado*

Tanto el pensamiento antiguo como el medieval partían de un doble presupuesto organicista. En primer lugar, que la sociedad era un organismo natural en su origen, composición interna y desarrollo. Y, en segundo lugar, que su estructura jurídico-constitucional tenía por objetivo ordenar los diferentes órganos de tal manera que, aún siendo dispares, pudieran actuar solidariamente. Por ello, Platón afirmaría la existencia de una correlación entre las partes del alma y la organización del Estado, Aristóteles manifestaría que el Estado estaba compuesto de partes diferentes donde cada una cumplía una función específica, Menenio Agripa compararía a los patricios con el estómago y a los plebeyos con el resto del cuerpo, John de Salisbury escribiría que la colectividad se asemejaba en su funcionamiento a un cuerpo humano, Santo Tomás de Aquino declararía que el Estado era anterior a la familia o al individuo y, por último, Johannes Althusius presentaría a la sociedad como un ser natural y desigual<sup>248</sup>. Aún así, y pese a todas las breves referencias de carácter organicista que acabamos de reproducir,

---

<sup>248</sup> Otto Von Gierke, *Teorías políticas de la edad media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 117-132; Norberto Bobbio, “Organicismo e individualismo”, en *Este País*, núm. 74 (Mayo 1997), pág. 1-8.

no serán estos dos períodos objeto de nuestro estudio, pues como bien afirma Otto von Gierke

“por muy enérgicamente que se pronunciara la concepción organicista, la doctrina medieval se detuvo en este punto antes de alcanzar una última meta, desde la que hubiera sido capaz de dominar la construcción propiamente jurídica de los grupos. Al igual que ocurrió en la Antigüedad, tampoco en la Edad Media la idea orgánica llega a acuñar el concepto jurídico de personalidad del todo unitario y, sin embargo, sólo cuando esto ocurra comenzará aquella idea a ser útil para la construcción jurídica”<sup>249</sup>

No será hasta principios del siglo XIX cuando, frente al individualismo y el mecanicismo gradualmente triunfantes desde el siglo XVII, la teoría organicista recobrará nuevas fuerzas. Y lo hará en primer lugar a través de una concepción biológica del Estado que considerará que su génesis, naturaleza y evolución están determinadas por las leyes psíquicas (Carl Theodor Welcker, Friedrich Rohmer o K. Volgraff) o físicas (Johann Caspar Bluntchli, Herbert Spencer, Constantin Frantz, Karl Saloma Zacharia, Albert Schäffle, Paul von Lilienfield, René Worms), afirmando en consecuencia después que la sociedad se configura como un organismo viviente cuya existencia es independiente de los miembros que la componen y puede ser analizada de la misma forma que los animales y las plantas<sup>250</sup>. Ahora bien, de manera equivalente al pensamiento antiguo y medieval, esta visión tampoco será objeto de nuestro estudio, pues sus postulados “renuncian por entero a determinar jurídicamente la naturaleza de los órganos del Estado por ella aceptados”<sup>251</sup>, limitándose a intentar hacer de la sociología una rama más de la biología.

Por contra, y frente a las anteriores concepciones filosóficas, psíquicas o biológicas del Estado, a mediados del siglo XIX se fue consolidando una perspectiva organicista cuyos orígenes radicarían en el concepto jurídico de persona colectiva proveniente de los germanistas, extendiéndose posteriormente a través de diversas escuelas a países como Francia, Italia o España, siendo Friedrich Hegel, Otto von

---

<sup>249</sup> Otto Von Gierke, *Teorías políticas de la edad media...* pág. 133.

<sup>250</sup> Adam Müller, *Elementos de política*, Revista de Occidente, Madrid, 1935, pág. 27-77; F.W. Coker, *Organismic theories of the State*, Columbia University, Longman Green & Co, 1970, pág. 44-191; Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico, 1995, pág. 13, 220; y 478-486.

<sup>251</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del Estado...*, pág. 14.



Gierke, Karl Christian Friedrich Krause, Heinrich Ahrens, Paul Laband, Georg Jellinek, León Michoud, Vittorio Emanuele Orlando o Fernando Giner de los Ríos algunos de sus máximos exponentes<sup>252</sup>.

Para estas corrientes organicistas, el ser humano individualmente considerado no es el eje sobre el que debe estructurarse la colectividad, sino que éste ha de ser concebido como parte de una pluralidad de comunidades que dan sentido a su existencia, siendo la de mayor importancia el Estado por ser la que detenta el poder supremo. Tanto es así, que ésta última de las comunidades, el Estado, no sólo acaba poseyendo valor jurídico por sí misma, sino que los seres humanos sólo llegan a serlo plenamente en tanto que miembros de aquélla, pues únicamente en su interior pueden efectivamente realizarse los derechos individuales. Para que ello pueda ser así, el Estado debe constituirse orgánicamente, ostentando cada una de las partes (órganos) unas específicas funciones que, a su vez, se dividirán en otros cometidos más pequeños hasta llegar al ser humano individual, armonizándose de esa manera la unidad orgánica del Estado con la autonomía de las personas y sus colectividades menores<sup>253</sup>. Es decir, y reproduciendo lo manifestado por Benigno Pendas García cuando interpreta los postulados de Gierke, “cada individuo no tiene una existencia individual cerrada, sino

---

<sup>252</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 997-1026; Antonio Merchán Álvarez, “La Historia del Derecho en Alemania. Bibliografía general, Centros de Investigación y enseñanza de la Disciplina en las Facultades de Derecho”, en *Anuario de historia del derecho español*, núm. 45 (1975), pág. 641-686; Gonzalo Fernández de la Mora, “El organicismo Krausista”, en *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)*, núm. 22 (Julio-Agosto 1981); Maria Serena Piretti, “¿A quien representar, qué representar? Una mirada a través de la Europa del siglo XIX”, en *Ayer: Revista de Historia contemporánea...*, pág. 193; Ángel Luís Monereo Pérez, “La teoría orgánica de la sociedad en el Krausismo y tradicionalismo español”, en *Eikasía. Revista de filosofía*, núm. 349 (Septiembre 2014), pág. 347-368.

<sup>253</sup> Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 2000, pág. 143-152; Miguel Galindo Camacho, *Teoría del Estado*, Editores Mexicanos Unidos, Mexico, 1971, pág. 263; Antonio Truyol y Serra, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, Tomo III, Alianza, Madrid, 2004, pág. 35-41; Phillip Goggans, “Political freedom and organic theories of State”, en *The journal of Value Inquiry*, núm. 38 (2004), pág. 531-534; Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado...*, pág. 220-22 y 478.

que es miembro de una realidad colectiva, a través de la que participa en un orden superior de la existencia, que se alza (cualitativamente) sobre el orden de la vida individual”<sup>254</sup>.

A nuestro entender, como corolario de lo anterior, los teóricos organicistas desarrollan, cuando menos, cuatro principales consecuencias jurídicas. En primer lugar, se desecha la concepción romanista que sólo considera a los individuos como sujetos de derecho y se establece “el hecho de que una colectividad es un sujeto de derecho y forma, por consiguiente, una unidad jurídica”<sup>255</sup>. En segundo lugar, se proclama que el Estado no sólo debe ser concebido como el sujeto colectivo por excelencia, sino que debe estructurarse como un organismo formado por diversas partes, compatibilizando su unidad con la distribución de sus funciones entre diversos órganos<sup>256</sup>. O como magníficamente asevera Kelsen: “los órganos son únicamente partes de un solo órgano que, en tal sentido constituye un organismo: el Estado”<sup>257</sup>. En tercer lugar, se establece que el concepto de órgano tiene como objetivo determinar “la relación que existe entre la colectividad estatalizada y los individuos que ejercen el poder de ésta [...] pues forman con el cuerpo nacional un todo único, una unidad jurídica”<sup>258</sup>. Y, en último lugar, que el individuo no puede expresarse a través del voto único e inorgánico como si viviera en una sociedad desagregada, sino que debe hacerlo a través de los cuerpos intermedios en los que se inserta realmente (familia, municipio, región, corporación, estamento, etc.).

Fruto del carácter genérico de las anteriores premisas, compartimos la opinión de Coker cuando afirma que las teorías organicistas sirven para justificar una pluralidad

---

<sup>254</sup> Benigno Pendas García, “Teoría del Derecho y del Estado en Otto von Gierke”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, Núm. 1 (1991-1992), pág. 135.

<sup>255</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado...*, pág. 989.

<sup>256</sup> Heinrich Ahrens, *Curso completo de derecho natural o de filosofía del derecho...*, pág. 457; Benigno Pendas García, “Teoría del Derecho y del Estado en Otto von Gierke”..., pág. 138.

<sup>257</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado...*, pág. 234.

<sup>258</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado...*, pág. 990. Sobre dicho planteamiento Heinrich Ahrens asevera que “la idea de organismo, principio de toda organización efectuada por la voluntad, debe servir de guía en la determinación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, porque el Estado no es más que órgano del cuerpo social”, en *Curso completo de derecho natural o de filosofía del derecho*, Madrid, 1873, pág. 458.

de aplicaciones prácticas del derecho<sup>259</sup>, pues para el caso de la representación política se han acabado defendiendo soluciones diversas partiendo del mismo cuerpo doctrinal básico. Así, por ejemplo, podría mencionarse a autores como Adam Müller que se inclina por una vuelta al sistema feudal<sup>260</sup>, Gierke que acepta la fórmula ministerial alemana que permitió gobernar a Bismark en 1871 y 1890<sup>261</sup>, Hegel<sup>262</sup> y Ahrens<sup>263</sup> que

---

<sup>259</sup> F.W. Coker, *Organismic theories of the State...*, pág. 201.

<sup>260</sup> Antonio Truyol y Serra, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, (tomo III)..., pág. 55.

<sup>261</sup> Benigno Pendas García, “Teoría del Derecho y del Estado en Otto von Gierke”..., pág. 140. Según el autor, además “Gierke acepta teórica y prácticamente la monarquía constitucional como forma de Estado, fundada en la pervivencia del principio monárquico puro con algunas concesiones formales al principio democrático” (pag. 137)

<sup>262</sup> La representación política contemplada por Hegel responde a un sistema corporativo donde las distintas partes que componen el organismo social deben encontrarse contenidas en el todo de la comunidad política, considerando absurdo la idea según la cual todos deben participar en la elección de los representantes. Por ello, como afirma Biglieri: “Hegel considera que el poder legislativo debe estar formado por dos cámaras: la cámara baja (o diputados) compuesta por los miembros pertenecientes a las asociaciones, comunidades y corporaciones (donde queda representada la clase industrial). La segunda cámara formada por la clase sustancial (los propietarios terratenientes). Mientras que la clase universal representa la razón, dado que los servidores civiles o funcionarios públicos son quienes encarnan mejor la síntesis entre lo universal y lo particular, porque en el cumplimiento de su deber público encuentran su satisfacción personal”, Paula Biglieri, “Sociedad civil, ciudadanía y representación: el debate de los clásicos de la modernidad”..., pág. 52. Cf. Giuseppe Duso, “Génesis y lógica de la representación política”..., pág. 63-67; Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política...*, pág. 98-103.

<sup>263</sup> Ahrens establece un sistema donde sigue estando presente el sufragio universal pero no de forma abstracta y unitaria, dado que una de las Cámaras sería electa a través de los órdenes o estados principales de la sociedad. Fruto de ello, el ciudadano poseería dos tipos de voto, uno que continuaría siendo como consecuencia de su pertenencia a la colectividad (municipio, provincia, Estado) y otro que ejercería por formar parte de alguno de los órdenes naturales de la comunidad (sectores de interés económico-social). Cf. Heinrich Ahrens, *Curso completo de derecho natural o de filosofía del derecho...*, pág. 472-476; Ángel Luís Monereo Pérez, “La teoría orgánica de la sociedad en el Krausismo y tradicionalismo español”..., pág. 347-368; Antonio Truyol y Serra, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, (tomo III)..., pág. 41.

apuestan por un sistema corporativo y Rudolf Kjellen que se decanta por una representación de intereses<sup>264</sup>. Ahora bien, creemos que la anterior afirmación es compatible con la siguiente: a parte de la unanimidad organicista en el rechazo al voto individualizado defendido por el liberalismo, y con independencia del sistema representativo que finalmente se proponga por cada autor, la concepción orgánica del Estado posee también, a nuestro parecer, tres consecuencias teóricas para la relación representativa sobre las que coinciden la mayoría de sus ideólogos.

Primera: que se debe entender por órgano todas aquellas personas que “individual o corporativamente, quedan habilitados por la constitución para querer por la colectividad y cuya voluntad vale, por esta habilitación estatutaria, como voluntad legal de la colectividad”<sup>265</sup>. De esa manera, frente a la teoría liberal que presupone la existencia de dos voluntades (la de los representados y la del representante), donde los segundos deben tender a satisfacer la de los primeros, la concepción orgánica considera que únicamente existe una voluntad, la de la colectividad organizada a través de los miembros electos en los órganos del Estado. Y eso es así porque, mientras en la concepción liberal se considera que existen dos entidades (el pueblo y los representantes), configurándose estos últimos como un elemento externo a la comunidad que debe interpretar sus deseos para hacerlos efectivos, en la teoría orgánica los miembros designados para “querer” (léase, decidir) por todos surgen del seno del propio organismo, de tal modo que su voluntad es la del todo ya que (presumiblemente) comparten las opiniones esenciales de éste<sup>266</sup>. Es decir, si bien el liberalismo separa

---

<sup>264</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado...*, pág. 482. En dicha página se reproduce un fragmento sin duda muy interesante del libro *Der Staat als Lebensform* de Kjellen: “El sufragio universal no crea más que una representación nacional, mientras que nosotros aspiramos a una representación de la sociedad. Aquí se revela súbitamente, con toda nitidez, la conexión íntima que existe entre el poder político y la sociedad. Ninguna forma política puede alcanzar duración si no es una expresión directa de las realidades sociales [...] la solución del gran problema de la representación se halla en la representación de los intereses, en la que entrarían todas las grandes zonas laborales de la sociedad moderna, representada cada una por hombres de su confianza, que serían sus portavoces y sin que ninguna pesase más de lo que correspondiese a su valor para la generalidad”.

<sup>265</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado...*, pág. 990.

<sup>266</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado...*, pág. 990-991.

entre sociedad civil y política, el organicismo las fusiona porque considera que los órganos políticos son condición imprescindible del funcionamiento del todo social; diferencia ésta que provoca que frente a la primera concepción donde se admite la existencia de una entidad superior representable políticamente porque posee una voluntad propia preexistente (la sociedad civil), se contraponga una segunda donde no hay nada que representar porque aquellos que toman las decisiones forman parte efectiva del todo orgánico<sup>267</sup>. O dicho de otra manera, para la concepción organicista no existe una voluntad del pueblo diferente a la de sus miembros electos. Idea ésta magníficamente resumida por Jellinek cuando declara: “detrás del representante existe otra persona; detrás del órgano no hay nada” pues

“los actos de la voluntad realizados por los miembros de una colectividad unificada con vistas a un objeto unitario de ésta presentan un doble aspecto. En el mundo físico son actos de voluntad de individuos; en el mundo jurídico son puramente actos de voluntad de la comunidad. El individuo encargado de querer se convierte, desde el punto de vista jurídico, en un órgano de la voluntad de la comunidad”<sup>268</sup>

Segunda: que los miembros electos para querer por todos no se configuran como sujetos que ostentan un poder especial, sino simplemente como parte de un instrumento del que se sirve la comunidad para tomar decisiones. Es decir, y transcribiendo lo escrito por Carré de Malberg,

“la teoría del órgano tiene por objeto, en primer lugar, señalar que, si bien de hecho la voluntad estatal reside y tiene su origen en los hombres encargados por la Constitución de querer por el Estado o por la nación, el poder que ejercen estos individuos no es en ellos una potestad originaria, un derecho propio, sino una simple competencia estatal, es decir, una potestad que se ejerce por cuenta exclusiva del Estado”<sup>269</sup>

Y tercera: que si no hay dos voluntades diferentes y los miembros electos para querer por la colectividad se conceptualizan como instrumentos orgánicos del Estado, no puede existir la idea de delegación del poder hacia los representantes. Y eso es así

---

<sup>267</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado...*, pág. 229-230; Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado...*, pág. 992.

<sup>268</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado...*, pág. 992 y 998 respectivamente.

<sup>269</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado...*, pág. 1009.

porque, si afirmamos que el Estado es un organismo formado por múltiples órganos y a la vez aseveramos que existe delegación del poder, estaríamos diciendo que el Estado se delega a sí mismo la potestad de tomar decisiones por la colectividad. Es decir, como los miembros electos no se vislumbran jurídicamente como personas diferentes del Estado sino como parte integrante del mismo, no puede más que ser la propia colectividad organizada (Estado) a través de ellos la que se conceptualice como detentadora del poder en todo momento. Y eso lleva, a su vez, a excluir la idea de mandato representativo que se desarrolla en la teoría liberal, pues no existe ente externo a quien delegar el poder<sup>270</sup>.

En definitiva, una vez trazada la construcción de la teoría orgánica del Estado, creemos necesario subrayar las objeciones más importantes que apreciamos sobre sus postulados teniendo en cuenta nuestro anterior posicionamiento sobre la democracia representativa como mejor forma de Estado posible y viable actualmente.

En primer lugar, que si bien puede ser aceptable considerar que las comunidades humanas son inherentes al propio ser humano como consecuencia de su naturaleza social, y no simples creaciones artificiales realizadas por una multiplicidad de individuos aislados a través de un pacto de agregación, el vislumbrar que el Estado no es solamente un instrumento técnico para la construcción jurídica de la comunidad sino que es un ser orgánico con capacidad volitiva alrededor del que se estructura el todo social, hace que sólo mediante una metafísica teleológica los pensadores organicistas puedan contradecir en el seno de la teoría jurídica lo que la realidad constantemente les muestra: que las acciones de los órganos siempre acaban siendo realizadas por seres humanos que no tienen otra voluntad que la suya propia<sup>271</sup> y, por tanto, que existe una relación representativa en la que puede haber discordancia entre lo realizado por el

---

<sup>270</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado...*, pág. 1015-1031. Fruto de lo anterior, entre los teóricos organicistas surge una discusión alrededor de la siguiente pregunta ¿qué relación se establece entre el pueblo y el Parlamento? A la que algunos como Laband, Michoud y Saripolos contestan que sólo una relación de nombramiento; mientras que Jellinek afirma que es una relación jurídica constante entre órganos primario y secundario.

<sup>271</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado...*, pág. 146; Miguel Galindo Camacho, *Teoría del Estado...*, pág. 262.

conjunto de representantes políticos y el sentir mayoritario de la población a la que representan. Es decir, y como bien establece Carré de Malberg,

“toda la construcción abstracta del sistema del órgano de Estado no altera en nada el hecho de que, en definitiva, la voluntad del Estado se reduce a la de los individuos que pasan por sus órganos”<sup>272</sup>.

Y en segundo lugar, que al sustentarse sus bases teóricas en el colectivo más que en el individuo, los organicistas no poseen ningún postulado que establezca como imprescindible la participación de todos los individuos en la toma de decisiones colectivas, pudiéndose defender legítimamente a partir de esas bases un Estado cuya forma de representación política no fuera democrática. Y eso es así porque, al estar inserto en el cuerpo doctrinal básico del organicismo que el individuo se expresa primordialmente a través de los cuerpos intermedios en los que se inserta, la participación de todos en la elección de los representantes no tiene porque vislumbrarse como imprescindible, pues el mero hecho de que la corporación esté representada ya se concibe jurídicamente como el nexo entre el individuo inserto en ella y la acción unitaria del Estado. O dicho de otra manera, la participación individual en la elección de los miembros del cuerpo intermedio no es indispensable para que todos los sujetos del mismo se deban sentir orgánicamente representados en el seno de la comunidad política.

Y en tercer lugar, “que la teoría orgánica trabaja principalmente valiéndose de analogías y no puede alcanzar un conocimiento real”<sup>273</sup> sobre la relación representativa que se da en el interior de la comunidad política. Fruto de ello, las consecuencias jurídicas que los teóricos del organicismo establecen para la relación representativa no modifican en nada la realidad que se desarrolla bajo la teoría liberal. Es decir, aunque para los organicistas la relación entre el que vota y el que es votado se conceptualiza diferente, su aplicación práctica tiene las mismas consecuencias que el mandato representativo y la no revocabilidad de la teoría liberal. Por tanto, por mucho que en el plano teórico pueda desplegarse como una concepción antagónica a la liberal, en la vertiente práctica acaba llegando a las mismas conclusiones sobre la relación

---

<sup>272</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribución a la teoría general del Estado...*, pág. 1010.

<sup>273</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado...*, pág. 149.

representativa: libertad del electo para querer por la colectividad e imposibilidad de los votantes de removerlo de su cargo hasta el final del periodo.

En suma, a nuestro parecer, la teoría orgánica del Estado no sólo acaba conllevando lo mismo que la teoría liberal en cuanto a la relación representativa se refiere, sino que lo hace con menos garantías para una cuestión que nosotros consideramos primordial en un orden constitucional moderno: el derecho fundamental a la participación política en el seno de aquella colectividad política en la que el individuo desarrolla su proyecto vital, pues dicha concepción organicista permite que bajo su manto teórico se desarrollen proposiciones en las que la participación no se contempla como un derecho inherente al individuo. Cuestión que, a nuestro parecer, puede vislumbrarse en las propuestas anteriormente remarcadas de Hegel, Ahrens o Kjellen, donde quienes no están insertos en ninguna corporación o grupo de interés no ostentarían derecho a voto para dicha Cámara. Por tanto, a nuestro parecer, la teoría orgánica no pueden resultar el fundamento más válido y eficaz sobre el cual podamos construir la forma más eficiente y de participación individual más cualificada en que se sostiene y ejerce actualmente el poder político del Estado.

#### **3.1.1.4 La teoría schmittiana**

El pensamiento del jurista, filósofo y teórico político Carl Schmitt parte, como mínimo, de tres grandes premisas. En primer lugar, Schmitt es un pesimista antropológico. Considera que la naturaleza del ser humano es vil, egoísta y belicosa y, por tanto, que las relaciones entre los individuos no se basan en una tendencia natural a unirse (Aristóteles) sino en el poder y el interés. Esta premisa de partida le lleva a firmar que no sólo todos los seres humanos están continuamente inmersos en una relación marcada por una dicotomía amigo-enemigo, sino que ésta termina gestando también diversas colectividades políticas más o menos homogéneas que se enfrentan entre sí en diferentes niveles (económico, cultural, político o bélico)<sup>274</sup>.

---

<sup>274</sup> Para Schmitt, el concepto de “enemigo” no es nada más que “una totalidad de hombres situada frente a otra análoga que lucha por su existencia”, en “El concepto de la política”,



En segundo lugar, el filósofo alemán considera que, desde la perspectiva de la sociología jurídica, el Estado debe concebirse como un ente supraindividual no creado por los humanos al que éstos deben sacrificar<sup>275</sup>, pues ha sido capaz de transformar los egoísmos personales en una organización colectiva homogénea. Es decir, y como declaraba el propio Schmitt en 1914,

“frente al increíble logro, que ha permitido transformar una mar de desenfrenado y torpe egoísmo y groseros instintos en algo, aparentemente al menos, contenido e inocuo; que ha forzado la influyente maldad, como poco, a la hipocresía, toda crítica será sin duda tachada de injusto y frívolo doctrinarismo. Quien observa a los hombres individuales, o en masa, con mirada escrutadora y ve como sólo aspiran a “salvar su suerte individual precipitadamente” (Däubler), no puede por menos de sorprenderse de que sea posible poner orden en esos desenfrenados y extremadamente opuestos intereses y confiar todavía en su marcha regular con cierta seguridad. Ríndase por ese logro admiración al Estado o muéstrase en ella sólo una alegre confianza en la racionalidad y bondad final de los hombres, lo imponente del Estado siempre estará en que impone su organización de las fuerzas fácticas a toda subjetividad y utiliza en su totalidad a todo individuo como instrumento, también al más poderoso déspota, ya que está por encima de él”<sup>276</sup>

Y, en tercer lugar, Schmitt estima que, desde una visión gnoseológica, la capacidad de los seres humanos de aprehender la realidad está limitada por una

---

*Estudios políticos*, Cultura Española, Madrid, 1941, pág. 116. Cuestión que también es abordada por el mismo autor en *La teoría del partisano*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1966. Cf. Consuelo Martínez-Sicluna y Sepúlveda, “Carl Schmitt y la crítica al parlamentarismo”, en *Estudios sobre Carl Schmitt*, Veintiuno, Madrid, 1996, pág. 318; Jean-François Kervegan, *¿Qué hacemos con Carl Schmitt?*, Escolar y Mayo, Madrid, 2013, pág. 157; Pablo Lucas Verdú, “¿Volver a Schmitt?”, en *Estudios sobre Carl Schmitt*, Veintiuno, Madrid, 1996, pág. 283-293.

<sup>275</sup> Según Schmitt, “El Estado no es una construcción que los hombres hayan hecho. Al contrario, él hace de cada hombre una construcción. Esta gran organización supra-personal no es obra de individuos. No se inserta en una cadena de fines y medios de más o menos hombres. Es inimaginable que el egoísmo de los hombres, creciendo por sí solo, hubiese creado una forma supra-personal como medio para sus fines para, inmediatamente después, regresar desde esa superioridad de la nada”, en *El valor del Estado y el significado del individuo*, CEPC, Madrid, 2014, pág. 65.

<sup>276</sup> Carl Schmitt, *El valor del Estado y el significado del individuo...*, pág. 59.

multiplicidad de factores (étnicos, geográficos, culturales, etc.), de manera que no es posible establecer normas culturales o políticas que posean validez universal. O como muy bien asevera Matthias Kaufmann, la postura del iuspublicista de Plettenberg tiende al relativismo porque, sobre todo en el ámbito político, considera que “es imposible tanto la aparición de normas culturales incondicionadas como la de un sistema conceptual objetivamente verificable”<sup>277</sup>. Es decir, y expresado de forma sucinta, para Schmitt no puede afirmarse que existan decisiones moralmente correctas para la universalidad, pues cada realidad política concreta tendrá su propia dinámica interna y, por tanto, lo que para algunos puede ser injusto o excepcional para otros será recto o normal.

En suma, será a partir de estos postulados básicos sobre la naturaleza del ser humano (antropología), la posición del individuo dentro de la colectividad estatal (sociología jurídica) y la incapacidad de establecer valores universalmente reconocibles (gnoseología), que Schmitt desarrollará su obra. Y, como bien afirma Gonzalo Fernández de la Mora, lo hará en tres principales etapas: una primera donde crítica al Estado, la democracia y el parlamentarismo de origen liberal (1919-1932); una segunda donde construye un sistema político propio cuyo pilar central será el poder fáctico de decisión (1933-1942); y una tercera donde realiza un estudio comparado de los ordenamientos jurídicos internacionales en base a la dicotomía amigo-enemigo (de 1942 en adelante)<sup>278</sup>. Esquema éste último que, si bien nosotros adoptaremos para nuestro análisis, no desarrollaremos al completo al centrarnos de forma primordial en las dos primeras etapas, pues son las más interesantes para nuestra investigación.

Analicemos la primera de las etapas de su pensamiento, a saber, aquella en la que desarrolla una amplia crítica a todos los principios de la doctrina liberal que considera perniciosos y ficticios. Según Schmitt, el Estado de Derecho liberal, al tener como objetivo garantizar y proteger los derechos individuales frente a la comunidad política, genera un esquema mental que tiende a desconfiar de las decisiones tomadas

---

<sup>277</sup> Matthias Kaufmann, *¿Derecho sin reglas? Los principios filosóficos de la teoría del Estado y del Derecho de Carl Schmitt*, Alfa, Barcelona, 1989, pág. 8.

<sup>278</sup> Gonzalo Fernández de la Mora, “Schmitt y la democracia”, en *Estudios sobre Carl Schmitt*, Veintiuno, Madrid, 1996, pág. 112.

por la unidad política estatal. Por ello, trata de configurar un Estado aséptico cuyas funciones queden relegadas al mínimo, unas leyes de aparente objetividad científica, una reglamentación de todas las funciones estatales que limiten el momento de “lo político”, una división de poderes que trocee la decisión política y unas instituciones estatales que se consideren apolíticas para que se pueda participar con independencia de las posiciones ideológicas<sup>279</sup>. Frente a dichas pretensiones teóricas del liberalismo, Schmitt afirmará que éstas no podrían estar más alejadas de aquella realidad que ellas mismas pretendían defender, pues todas las constituciones que están bajo su influjo poseen, como mínimo, un contenido político al decidirse por una u otra forma de Estado. O dicho de otro modo, para el iuspublicista alemán, el constitucionalismo liberal se basa en una ficción: la supuesta neutralidad y apoliticidad de todos sus principios y normas<sup>280</sup>. Cuestión que, finalmente, le llevará a definir al liberalismo no como lo presentaban sus defensores (una doctrina aséptica y objetiva), sino como aquello que él creía que realmente era: una teoría política cuya aplicación práctica estaba repleta de principios éticos.

Una vez Schmitt ha rebajado la doctrina liberal a la categoría de teoría política, pasa a comparar aquello que él considera los principios clásicos del parlamentarismo liberal con la realidad que se encuentra durante la República de Weimar entre 1919 y 1933<sup>281</sup>. En primer lugar, para el filósofo alemán, tanto la división de poderes como la eficacia del Estado administrativo que propugna el liberalismo se encuentran en abierta contradicción con la realidad, pues el parlamentarismo o conduce a un gobierno dominado por la mayoría parlamentaria (de modo que se disipa la división entre

---

<sup>279</sup> Según Carl Schmitt, “la negación de lo político que contiene todo individualismo consecuente conduce desde luego a una práctica política, la de la desconfianza contra todo poder político y forma del Estado imaginable, pero nunca a una teoría positiva propia del Estado y de la política [...] La teoría sistemática del liberalismo se refiere casi en exclusiva a la lucha política interna contra el poder del Estado, y aporta toda una serie de métodos para inhibir y controlar ese poder al servicio de la protección de la libertad individual y de la propiedad privada.”, en *El concepto de lo político*, Alianza, Madrid, 1998, pág. 98.

<sup>280</sup> José Caamaño Martínez, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt*, Porto y Cia, Santiago de Compostela 1950, pág. 63-67 y 120-125; Román García, “Historia de los conceptos y filosofía política en Carl Schmitt”, en *Res pública*, núm.1 (1998), pág. 80.

<sup>281</sup> Gonzalo Fernández de la Mora, “Schmitt y la democracia”..., pág. 117.

ejecutivo y legislativo) o a una imposibilidad de ejercer la gobernación por falta de estabilidad cuando no es posible el acuerdo, poniendo en riesgo entonces la administración eficaz del Estado<sup>282</sup>.

Y, en segundo lugar, Schmitt afirma que el parlamentarismo ha perdido su fundamento al desaparecer la discusión y la publicidad, pues todas sus leyes sólo cobraban sentido cuando buscaban tanto la veracidad como la racionalidad a través de un proceso dialéctico de carácter público<sup>283</sup>. Y eso es así porque, para Schmitt, lo esencial del Parlamento era “la confrontación pública entre argumentos y contraargumentos, el debate y la discusión pública, justamente lo que se llama parlamentar”, donde discusión significaba “un intercambio de opiniones con la finalidad de convencer al adversario mediante argumentos racionales, de la verdad y autenticidad de lo que se dice, o bien dejarse convencer uno mismo de la verdad y autenticidad de lo que dice el contrario”, y publicidad venía a ser “el carácter público de la opinión pública”, de manera que “el equilibrio garantizado por la publicidad y la discusión debía traer consigo nada menos que la propia verdad y justicia”<sup>284</sup>.

Pero, en opinión del pensador germánico, todo lo anteriormente descrito ya no se ajusta a la realidad. Y eso es así por un doble motivo. Primero, porque la existencia de partidos políticos fuertemente coordinados y disciplinados ha modificado el status de unos diputados que ya no son representantes del conjunto de la población que a través de la confrontación de ideas tienen como objetivo llegar a descubrir y determinar el interés común, sino que se configuran como delegados que se deben a la disciplina del partido por el cual han sido elegidos, de manera que eliminan el verdadero debate parlamentario porque las posiciones están casi siempre preestablecidas y no es frecuente que los debates allí sostenidos afecten al resultado final de la votación. Y segundo, porque no sólo no existe en el Parlamento verdadera deliberación, sino que las

---

<sup>282</sup> Manuel Aragón, “Estudio preeliminar”, en Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008, pág XVII.

<sup>283</sup> Matthias Kaufmann, *¿Derecho sin reglas? Los principios filosóficos de la teoría del Estado y del Derecho de Carl Schmitt...*, pág. 79.

<sup>284</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 14, 72, 77 y 103 respectivamente.

decisiones políticas que atañen a la comunidad se gestan o de forma extraparlamentaria en el seno de cada partido y entre ellos o bien en comisiones parlamentarias sin posibilidad de audiencia pública<sup>285</sup>. Por todo ello, José Caamaño Martínez considera que para Schmitt el Parlamento se ha convertido en un lugar donde “ya no se trata de convencer al adversario de la verdad o justicia de nuestras opiniones por medio de argumentos racionales, sino de conseguir imponer los intereses de los partidos por medio de compromisos y coaliciones mediante un cálculo de las fuerzas en presencia”<sup>286</sup>. O como manifiesta el propio Schmitt,

“La situación del parlamentarismo es, hoy día, tan crítica porque el desarrollo de la democracia de masas moderna ha hecho una huera formalidad de la discusión basada en argumentos. Muchas normas de derecho parlamentario actual sobre todo las relativas a la independencia de los diputados y al carácter público (*öffentlichkeit*) de las sesiones causan la impresión de ser un decorado superfluo, inútil e incluso vergonzoso, como si alguien hubiera pintado con llamas rojas los radiadores de una moderna calefacción central produciendo la ilusión de que están al rojo vivo. Los partidos (que, según el texto de la Constitución escrita oficialmente no existen) ya no se enfrentan entre sí confrontando opiniones en la discusión sino como grupos de poder social o económico, sopesando los respectivos intereses y posibilidades de poder y llevando a cabo, sobre esta fase fáctica, compromisos y coaliciones. Hoy se gana a las masas mediante un aparato propagandístico, cuyos mayores efectos se apoyan en la apelación a intereses y pasiones inmediatos. La idea de argumentar en el sentido propio de la palabra, característica en una verdadera discusión, desaparece. Es reemplazada, en los debates de los partidos, por un cálculo consciente de los intereses y las oportunidades de poder”<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1998, pág. 146-150; José Luis Monereo Pérez, “La tensión entre los principios de legalidad y legitimidad en Carl Schmitt”, en Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidad*, Comares, Granada, 2006, pág. XXVI; Clara Ramas San Miguel, “¿Para qué “Estado”? Introducción a *Ética de Estado y Estado pluralista*, de Carl Schmitt”, en *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, vol. 44 (2011), pág. 13; Matthias Kaufmann, *¿Derecho sin reglas? Los principios filosóficos de la teoría del Estado y del Derecho de Carl Schmitt...*, pág. 87-88; José Caamaño Martínez, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt...*, pág. 69-79; Consuelo Martínez-Sicluna y Sepúlveda, “Carl Schmitt y la crítica al parlamentarismo”..., pág. 326-327; Gonzalo Fernández de la Mora, “Schmitt y la democracia”..., pág. 117.

<sup>286</sup> José Caamaño Martínez, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt...*, pág. 76.

<sup>287</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 16-17 (ver también pag. 42 y 104-106).

No siendo la primera vez que el teórico alemán se expresaba en dichos términos, pues años antes había ya afirmado que

“el Parlamento, en la mayor parte de los Estado, no es ya hoy un lugar de controversia racional donde existe la posibilidad de que una parte de los diputados convenza a la otra y el acuerdo de la Asamblea pública en pleno sea el resultado del debate. Antes bien, las organizaciones sólidas de partido forman una representación siempre presente en ciertos sectores de las masas electorales. La posición del diputado se encuentra fijada por el partido; la coacción del grupo es una práctica del parlamentarismo actual, sin que tengan significación diversas apariencias. Las fracciones se enfrentan unas con otras con una fuerza rigurosamente calculada por el número de mandatos; una discusión pública parlamentaria no puede cambiar nada en su actitud de interés o de clase. Las negociaciones en el seno del Parlamento o fuera del parlamento, en las llamadas conferencias interfraccionales, no son discusiones, sino negociaciones [...] Desaparece también la publicidad. El Parlamento se convierte en una especie de autoridad que decide en deliberación secreta y que anuncia el resultado del acuerdo en forma de votación en una sesión pública [...] Desaparece el carácter representativo del Parlamento y del diputado. Por lo tanto, el Parlamento no es ya el lugar en que recae la decisión política. Las decisiones esenciales son adoptadas fuera del Parlamento. El Parlamento actúa, pues, como oficina para una transformación técnica en el aparato de autoridad del Estado”<sup>288</sup>

Después que Schmitt considere demostrada la disparidad existente entre la teoría liberal y la realidad en lo que respecta a la forma de gobierno parlamentario, su crítica se dirigirá hacia la democracia representativa como forma de Estado<sup>289</sup>. Para el iuspublicista alemán, el Estado de Derecho liberal, dado que tiene como objetivo garantizar y proteger los derechos individuales, posee como principios básicos la igualdad, la libertad y el pluralismo. En cambio, piensa que la forma de Estado democrático, puesto que su propósito es garantizar la identidad entre quien establece la ley y quien la debe cumplir, busca aquella homogeneidad dentro de la comunidad política que le haga tender hacia la unanimidad<sup>290</sup>. Como fruto de lo anterior, Schmitt afirmará que la democracia representativa está en permanente contradicción, pues o

---

<sup>288</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2011, pág. 405-406.

<sup>289</sup> Manuel Aragón, “Estudio preeliminar”, en Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. XIX.

<sup>290</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución...*, pág. 291-303; Matthias Kaufmann, *¿Derecho sin reglas? Los principios filosóficos de la teoría del Estado y del Derecho de Carl Schmitt...*, pág. 86-97.

cumple con el objetivo democrático o con los liberales, pero no puede hacerlo con los dos. Por ello, el teórico alemán asevera que,

“la igualdad de todos los hombres en cuanto personas no es democracia, sino un determinado tipo de liberalismo; no una forma de Estado, sino una moral y una concepción del mundo de corte individualista y humanitario. La moderna democracia de masas se basa en la confusa vinculación de ambos. Pese a lo mucho que ha sido estudiado Rousseau y de reconocer, con razón, lo que Rousseau tiene que ver con el comienzo de la democracia moderna, parece haber pasado inadvertido que ya el *Contrato social* incorpora de una manera incoherente estos dos elementos distintos. La fachada es liberal: fundamentación de la legitimidad del Estado en un libre acuerdo. Pero en el transcurso ulterior de la exposición y al desarrollar su concepto esencial, la *volonté générale*, queda patente que el verdadero estado sólo existe, según Rousseau, cuando el pueblo es tan homogéneo que, en lo esencial, domina la unanimidad. Conforme al *Contrato social*, en el Estado no debe haber partidos, ni intereses particulares, ni diferencias religiosas, nada que separe a los hombres”<sup>291</sup>.

Contradicción esta que, según Schmitt, no solamente se queda en el ámbito teórico sino que se traslada al práctico, como mínimo, de dos maneras diferentes.

La primera forma es cuando Schmitt señala que aunque la extensión del derecho a sufragio en el sistema de gobierno parlamentario sea total, la confrontación de intereses consecuencia del pluralismo político impide la existencia de una verdadera democracia. Y eso es así porque, según Schmitt, mientras el pluralismo liberal significa que la entidad representada es heterogénea, pues en ella existe una multiplicidad de voluntades que pactan en el Parlamento para encontrar un mínimo común denominador, la democracia sólo puede existir cuando hay una homogeneidad tal que se puede buscar la voluntad general unánime (perspectiva roussoniana). Por ello, si bien el iuspublicista germano afirmará que “el método de la formación de la voluntad a través de una simple verificación de la mayoría es tolerable si puede presuponerse la homogeneidad sustancial de todo el pueblo”<sup>292</sup>, en la moderna democracia parlamentaria de masas no es admisible porque no puede surgir la unidad al no poderse superar los violentos

---

<sup>291</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 31-32.

<sup>292</sup> Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidad*, Comares, Granada, 2006, pág. 25

antagonismos de partido e intereses<sup>293</sup>. De tal manera que, para Schmitt, si con el pluralismo liberal ya no existe ni un pueblo indivisible, uniforme y homogéneo ni puede buscarse la voluntad general dado que ésta no existiría, la democracia parlamentaria no es democrática porque la ley será simplemente la voluntad coyuntural mayoritaria y el Parlamento un instrumento que legitima la imposición de dicha voluntad sobre la minoría<sup>294</sup>. Es decir, y como bien afirma Manuel Aragón, para Schmitt

“el parlamento no serviría entonces para «representar» a todos, sino para que se impusiese, a través suyo, la clase dominante. La democracia, en consecuencia, no es conciliable con el «pluralismo», sino sólo con la homogeneidad; el concepto mismo de «democracia pluralista» sería, para Schmitt, un contrasentido. De ahí que, cuando la propia sociedad es «plural», el único modo de hacer posible la democracia reside en la negación de la pluralidad”.

Afirmando posteriormente el propio Aragón que, según el teórico alemán,

“si es ley lo que quiera el legislador, es decir, lo que quiera la mayoría, entonces la democracia es sólo el dominio total (el absolutismo) de la mayoría parlamentaria, que en cualquier momento podrá decidir qué es lo legal y lo ilegal. La democracia parlamentaria, concluye Schmitt, lo que encubre es la dictadura de la mayoría, que no deja de serlo (dictadura) porque cada cierto número de años haya elecciones. Se ha eliminado la tiranía por injusto título, pero se ha aceptado la tiranía por injusto ejercicio”<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución...*, pág. 125-159 y 166-178; José Luis Monereo Pérez, “La tensión entre los principios de legalidad y legitimidad en Carl Schmitt”, en Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidad...*, pág. XXIV-XXV.

<sup>294</sup> Idea que el propio Schmitt desarrollará afirmando que, “suprimida la concepción de la homogeneidad nacional indivisible, entonces el funcionalismo de la pura verificación de la mayoría, sin razón y vacío de contenido, es lo contrario a la neutralidad y la objetividad; es tan sólo el despotismo de una mayoría cuantitativamente mayor o menor sobre la minoría oprimida. Cesa, entonces, la identidad democrática entre los gobernantes y los gobernados”, en *Legalidad y legitimidad...*, pág. 26. Cf. Rafael Agapito, “Introducción”, en Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Alianza, Madrid, 1998, pág. 15; Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria...*, pág. 131-132; Consuelo Martínez-Sicluna y Sepúlveda, “Carl Schmitt y la crítica al parlamentarismo”..., pág. 324-325.

<sup>295</sup> Manuel Aragón, “Estudio preeliminar”, en Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. XXI-XXII y XXV.



Y la segunda contradicción práctica que Schmitt señala es que si en la democracia el pueblo (entendido éste como unidad) es la encarnación de lo público, el voto secreto liberal “transforma al ciudadano con derecho a voto en un particular aislado, y le permite manifestar su opinión sin abandonar la esfera de lo privado”<sup>296</sup>. Para el autor, al impedirse mediante el sufragio secreto la existencia de la unidad popular cuyo objetivo sería la búsqueda de la voluntad general en el ámbito público, se contradice al espíritu democrático porque se rompe la vinculación entre pueblo y resultado de la votación<sup>297</sup>. Por ello, empieza afirmando que “cuanto más fuerte es la fuerza del sentimiento democrático, tanto más seguro es el conocimiento de que la democracia es algo distinto a un sistema de registro de votos secretos”<sup>298</sup>. Esta es la misma idea básica que años después continuará defendiendo:

“cuando la mayoría no es otra cosa que el resultado de una adición de los votos emitidos por medio del sufragio secreto, puede perfectamente decirse “la mayoría no decide”. Tal método de determinación estadística de la mayoría tiene solo, en realidad, el sentido de un medio político limitadamente autorizado y limitadamente eficaz de participación de todos los ciudadanos en la vida del Estado”<sup>299</sup>

En suma, que la teoría liberal de la división de poderes sea una ficción, que el parlamentarismo no pueda garantizar la eficacia de la administración estatal, que la creación legislativa a través de los principios de debate y publicidad sea cosa de un pasado lejano, que el pluralismo liberal resulte contrario a la democracia porque al no existir homogeneidad la ley se configura como simple voluntad de la mayoría y, finalmente, que el voto secreto vulnere los principios democráticos al quebrantar la identidad entre pueblo y decisión, sólo puede tener dos significados para Schmitt: primero, que tanto la teoría como la práctica del liberalismo se han convertido en una simple formalidad sin contenido dado que no sólo son inservibles para la actual sociedad de masas, sino que también son contrarias a los presupuestos democráticos; y segundo, que el Parlamento como totalizador de la voluntad popular es una irrealidad,

---

<sup>296</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución...*, pág. 360

<sup>297</sup> Monserrat Herrero López, *El nomos y lo político: la filosofía política de Carl Schmitt*, Eunsa, Navarra, 1997, pág. 321

<sup>298</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 38.

<sup>299</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución...*, pág. 361.

no existiendo, por tanto, razón alguna para mantenerlo como institución representativa de una comunidad política<sup>300</sup>. Es decir, como afirma el propio Schmitt,

“Un Parlamento tiene carácter representativo sólo en tanto que existe la creencia de que su actividad propia está en publicidad. Sesiones secretas, acuerdos y deliberaciones secretas de cualquier comité podrán ser tan significativos e importantes como se quiera, pero no tendrán nunca un carácter representativo. Tan pronto como se produce el convencimiento de que en el marco de la actividad parlamentaria lo que se desenvuelve a la luz del día es sólo una formalidad vacía, y las decisiones recaen a espaldas de lo público, podrá quizá el Parlamento cumplir todavía algunas funciones útiles, pero ha dejado de ser representante de la unidad política del pueblo”<sup>301</sup>.

Es sosteniendo estas ideas como el germano considera que demuestra tanto las contradicciones de la teoría liberal con la realidad de su época como sus antagonismos con lo que él considera que es la democracia. Y es precisamente entonces cuando se siente legitimado para tratar de construir un sistema político propio basado en la capacidad de decisión. Cuestión que nos adentra, siguiendo el esquema anteriormente trazado, en la segunda de las etapas de su pensamiento que transcurre entre 1933 y 1942.

En esta nueva etapa de su discurso, Schmitt considera imprescindible comenzar asentando sus bases teóricas: la explicación de cómo se constituye la unidad estatal, quién lo hace y de qué manera se mantiene. Según el pensador alemán, lo que funda y otorga identidad a un determinado Estado no será ni el contrato social de los iusnaturalistas ni el interés de los utilitaristas, sino una decisión política. Y eso es así porque, para él, “lo político” se conceptualiza como una relación de extrema unión o separación entre grupos humanos diversos (procedente de su concepción antropológica de amigo-enemigo), de manera que aquello que se erige como fundamento del Estado es

---

<sup>300</sup> José Caamaño Martínez, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt...*, pág. 75; Matthias Kaufmann, *¿Derecho sin reglas? Los principios filosóficos de la teoría del Estado y del Derecho de Carl Schmitt...*, pág. 94-97; Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria...*, pág. 135; Monserrat Herrero López, *El nomos y lo político: la filosofía política de Carl Schmitt...*, pág. 308

<sup>301</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución...*, pág. 274

una determinada decisión (política) de unión y separación entre diferentes seres humanos<sup>302</sup>. Es decir, y como bien asevera Rafael Agapito, para Schmitt,

“lo político se define así como una decisión constitutiva y polémica. Es constitutiva porque es a través de ella como se definen o se determinan los contenidos en torno a los cuales se va a configurar la identidad de un pueblo frente a otro. Se trata de una decisión de carácter público, en el sentido de que no tiene que ver con los sentimientos o intereses individuales o privados, sino con algo que funda una relación entre pueblos. Y es polémica porque con ella se establece lo político como relación amigo-enemigo, tanto hacia el exterior, en la relación con otros pueblos o Estados, como hacia el interior, frente a aquellos que no comparten o respetan la identidad concreta y específica del Estado. La función de lo político, de esa decisión originaria, es pues la de agrupar al pueblo en torno a un determinado contenido fundamental, y defenderlo frente a los que no comparten esa identidad, ya procedan del exterior o del interior”<sup>303</sup>

Ahora bien, a diferencia de lo que sucede en el constitucionalismo liberal, en el pensamiento jurídico-político de Schmitt, aquellos individuos que han ostentado el poder fáctico de tomar las decisiones políticas incondicionadas dando origen al Estado, no deben limitar su poder soberano absoluto en el momento constituyente, sino que han de mantenerlo activo en el interior del Estado ya constituido a través de algún tipo de institución que represente su esencia. Debiendo, además, existir una instancia política por encima de la realidad jurídico-constitucional que le permita quebrar la legalidad vigente en defensa del propio Estado<sup>304</sup>. Es decir, para Schmitt, el soberano (entendido éste como un sujeto abstracto parecido al conceptualizado por Hobbes) será tanto el fundador del Estado como aquel que logra mantener su identidad gracias a disfrutar de un poder de decisión por encima del orden jurídico vigente. O como afirma en su *Teología política*: “soberano es aquel que decide sobre el Estado de excepción”<sup>305</sup>,

---

<sup>302</sup> Monserrat Herrero López, *El nomos y lo político: la filosofía política de Carl Schmitt...*, pág. 235.

<sup>303</sup> Rafael Agapito, “Introducción”, en Carl Schmitt, *El concepto de lo político...*, pág. 26.

<sup>304</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución...*, pág. 106-137; Rafael Agapito, “Introducción”, en Carl Schmitt, *El concepto de lo político...*, pág. 27-28; Gonzalo Fernández de la Mora, “Schmitt y la democracia”..., pág. 129; José Caamaño Martínez, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt...*, pág. 85-106, Pablo Lucas Verdú, “¿Volver a Schmitt?”..., pág. 294.

<sup>305</sup> Carl Schmitt, “Teología política”, en Carl Schmitt, *Escritos políticos*, Cultura Española, 1941, pág. 35.

entendido éste último como los momentos claves de la vida comunitaria (creación del Estado y mantenimiento del mismo frente a peligros externos o internos).

Una vez establecido por Schmitt que el soberano es aquel que ostenta el poder de crear una identidad estatal entorno a la cual se unifique el pueblo y de mantenerla por encima del orden jurídico vigente, continua su teoría exponiendo cuándo son legítimas las acciones de dicho poder soberano. Para él, toda doctrina política actual debe legitimarse democráticamente<sup>306</sup>. Ahora bien, fruto de concebir las ideas políticas como conceptos polémicos que sólo pueden comprenderse en el contexto en el que se formulan (procedente de su perspectiva gnoseológica)<sup>307</sup> y de vincular homogeneidad a democracia, defiende una noción propia y de carácter sustantivo del término. A saber, para el teórico alemán, la democracia debe concebirse como una forma de organización que hace posible tanto la voluntad unitaria del pueblo como la identificación entre gobernantes y gobernados<sup>308</sup>. Es decir, piensa que la democracia no debe percibirse como lo hace el formalismo kelseniano (un procedimiento normativizado que posibilita la participación de todos en libertad e igualdad en la formación de las decisiones colectivas)<sup>309</sup>, sino que debe entenderse desde un punto de vista material, como una forma de organización que existe en la medida que cumple su objetivo de realizar la voluntad unitaria del pueblo a través de un proceso de identidad entre éstos y los gobernantes<sup>310</sup>. Por ello, Schmitt acaba afirmando que las acciones del poder soberano serán democráticas, y por tanto legítimas, en la medida que éstas se identifiquen con la voluntad del pueblo. O dicho de otro modo, en la democracia schmittiana basada en la homogeneidad y la igualdad sustancial, la legitimidad del poder se da con

---

<sup>306</sup> José Luis Monereo Pérez, “La tensión entre los principios de legalidad y legitimidad en Carl Schmitt”, en Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidad...*, pág. IX-XIV.

<sup>307</sup> Román García, “Historia de los conceptos y filosofía política en Carl Schmitt”..., pág. 76

<sup>308</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 52-57.

<sup>309</sup> Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia...* pág. 35-219; Manuel Aragón, “Estudio preliminar”, en Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. XXVII-XXXI.

<sup>310</sup> Rafael Agapito, “Introducción”, en Carl Schmitt, *El concepto de lo político...*, pág. 14-16; Matthias Kaufmann, *¿Derecho sin reglas? Los principios filosóficos de la teoría del Estado y del Derecho de Carl Schmitt...*, pág. 7 y 102.

independencia de que exista efectiva participación política del conjunto de la ciudadanía, de cómo se haya adquirido el poder o de que existan límites al mismo, pues lo importante será ostentar la auténtica conciencia política del pueblo. Cuestiones todas ellas que podemos vislumbrar en sus escritos, primero cuando afirma que

“La voluntad del pueblo es, naturalmente, siempre idéntica a esa voluntad del pueblo, ya sea tomada una decisión a partir del sí o del no de millones de papeletas electorales depositadas, o bien una sola persona tenga de su lado, incluso sin votación, la voluntad del pueblo, o el pueblo nombre, por «aclamación», a quien quiera. Todo depende de la manera en que se construya la voluntad. La ancestral dialéctica de la doctrina de la voluntad del pueblo no ha sido resuelta aún: la minoría puede tener en sí la verdadera voluntad del pueblo; el pueblo puede ser engañado; hace ya mucho que se conoce la técnica de la propaganda y de la elaboración de la opinión pública”<sup>311</sup>.

Y también cuando asevera que

“todo poder político digno de mención puede esperar alcanzar un día, con los medios que sean, esa identificación con el pueblo, no teniendo, por ello, ningún interés en negar la identidad, sino, al contrario, un interés por saberla confirmada”<sup>312</sup>.

Será, por tanto, gracias a una noción propia de soberano y a su definición de legitimidad democrática que se da únicamente cuando existe identidad entre los ciudadanos y aquel que ostenta el poder efectivo, que Schmitt podrá acabar desarrollando teóricamente uno de sus postulados más controvertidos: a saber, la concepción de que democracia y dictadura no son términos antagónicos sino perfectamente compatibles, pues mediante la última se puede llegar a obtener la verdadera voluntad general<sup>313</sup>. Y eso es así porque, al considerar Schmitt que el soberano está democráticamente legitimado por el simple hecho de que su poder se identifique con el querer popular, que dicha soberanía le legitima para quebrar la legalidad vigente en defensa de su propia pervivencia y que no importa la manera en

---

<sup>311</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 58.

<sup>312</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 63

<sup>313</sup> José María Bañi León, “Estudio preliminar”, en Carl Schmitt, *Ensayos sobre la Dictadura (1916-1923)*, Tecnos, Madrid, 2013, pág. XXVII-XXXIII.

que el soberano haya accedido al ejercicio del mismo o si ha habido aceptación explícita de la mayoría de la ciudadanía, la democracia como concepto deja de tener contenido político y puede legitimar cualquier tipo de poder mientras éste se erija en detentador de la unidad popular (ya sea un dictador o una minoría)<sup>314</sup>. Es decir, para Schmitt,

“tanto el bolchevismo como el fascismo son, ciertamente, como toda dictadura antiliberales pero no necesariamente antidemocráticos. En la historia de la democracia hay multitud de dictaduras, cesarismos y otros ejemplos de métodos de configuración de la voluntad del pueblo y de creación de alguna clase de homogeneidad que resultan llamativos e inusuales para las tradiciones liberales del último siglo. Que el pueblo sólo puede exteriorizar su voluntad de manera que cada ciudadano individual deposite su voto en el secreto más estricto y completamente aislado, o sea, sin salirse de la esfera de lo privado e irresponsable, bajo determinados «dispositivos de protección» y «sin ser observado» como prescribe el ordenamiento jurídico del Reich— y que luego se registre cada voto individual y se calcule una mayoría aritmética, pertenece a las representaciones no democráticas, surgidas en el siglo XIX de su mezcla con los principios liberales”<sup>315</sup>.

Postura esta última que el iuspublicista de Plettenberg reafirmará al acabar aseverando: “puede existir una democracia sin eso que se llama parlamentarismo moderno, y, a su vez, un parlamentarismo sin democracia; y lo mismo que la democracia no es algo categóricamente antagónico a dictadura tampoco la dictadura lo es respecto a la democracia”<sup>316</sup>.

Así pues, haciendo ahora un necesario ejercicio de recapitulación, podemos afirmar que el pensamiento de Schmitt aquí analizado se divide en dos grandes etapas. Una primera en la que realiza una crítica al sistema liberal en tres aspectos básicos. Primero: considera que la teoría el parlamentarismo liberal ha dejado de tener vigencia porque no existe la división de poderes que propugna, no garantiza la eficacia de la administración estatal y en su sede no se realiza un proceso dialéctico de carácter público que permita la veracidad y racionalidad de las leyes. Segundo: en el aspecto

---

<sup>314</sup> José Luis Monereo Pérez, “La tensión entre los principios de legalidad y legitimidad en Carl Schmitt”, en Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidad...*, pág. XVII-XXVIII.

<sup>315</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 36-37.

<sup>316</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 67

práctico piensa que el liberalismo se ha demostrado contrario a la democracia tanto porque el pluralismo es antagónico a la homogeneidad (haciendo de la ley la simple voluntad de la mayoría) como porque el voto secreto impide la identidad entre pueblo y decisión. Y tercero: como fruto de las anteriores críticas afirma que el Parlamento no debe mantenerse como institución representativa de una comunidad política porque no es capaz de realizar la voluntad popular.

Y una segunda etapa donde desarrolla las bases teóricas fundamentales de su pensamiento mediante la defensa de cuatro ideas principales. Primera: vislumbra al soberano como un ente abstracto que ostenta el poder de crear una identidad estatal entorno a la cual se unifique el pueblo y después mantenerla gracias a ser capaz de tomar decisiones en nombre de la comunidad. Segunda: asegura que por tanto dicho poder no debe limitarse una vez se ha constituido el Estado, sino que es necesario mantenerlo activo a través de algún tipo de institución que le permita quebrar el orden jurídico vigente. Tercera: determina posteriormente que la legitimidad democrática procederá exclusivamente de su identificación con la voluntad unitaria del pueblo y, por tanto, que ésta será independiente de que exista efectiva participación política del conjunto de la ciudadanía, de cómo se haya adquirido el poder o de que existan límites al mismo. Y cuarta: asevera que la democracia no sólo es compatible con la dictadura, sino que es una buena fórmula para alcanzar la verdadera voluntad unitaria del pueblo.

A partir de sus críticas al liberalismo y de sus postulados teóricos, Schmitt sostendrá una particular visión tanto de la representación política como de la relación representativa que se da en su interior. Para el teórico alemán, el pueblo se erige en condición esencial de lo público y está formado por todos los ciudadanos que no ejercen ninguna autoridad o función de gobierno. Es decir, mientras por un lado el pueblo es la condición imprescindible para que pueda existir el poder político y la capacidad de decisión, por el otro es vislumbrado como un sujeto abstracto que carece de unidad e identidad porque es incapaz de tomar decisiones políticas por sí mismo. Para Schmitt, el mecanismo a través del cual el pueblo es capaz de seguir siendo la condición de lo público y a su vez adquirir unidad e identidad política (léase capacidad de tomar

decisiones) es una representación política que lo personifique, le otorgue unidad y le garantice visibilidad<sup>317</sup>.

Una vez establecido que es imprescindible la existencia de una representación política, el teórico alemán considera que ésta debe poseer tres características principales. La primera es la publicidad, pues dado que lo representado es el pueblo “no puede tener lugar más que en la esfera de lo público”<sup>318</sup>. Premisa esta que, a nuestro parecer, acarrea una conclusión ya expuesta anteriormente: la inexistencia de verdadera representación si la selección se hace a través de un voto secreto que permite al individuo opinar sin abandonar la esfera de lo privado. La segunda característica es la personalidad, pues para Schmitt sólo un individuo concreto con capacidad de obrar puede erigirse como representante y actuar en nombre de una colectividad política. Y la tercera es la mediación, pues para el teórico germano la representación política no debe percibirse como el resultado de un procedimiento normativo que faculta a un individuo a ejercer dicha función, sino como un vínculo existencial donde el representante pone de manifiesto la auténtica conciencia política del pueblo. Es decir, para el iuspublicista alemán, un representante político será legítimo si a través de su decisión convierte en unidad política al pueblo abstracto. O dicho de otra forma, el legítimo representante político del pueblo será aquel que lo mantenga como unidad porque tiene el poder para tomar decisiones en su nombre (idea que ya explicitó cuando definía al soberano). Una posición schmittiana magníficamente analizada por Monserrat Herrero López cuando afirma,

“¿en virtud de qué un representante es tal? La respuesta de Schmitt es clara: en virtud de su actividad. La actividad por la cual un ‘quien’ es representante es la elevación de un pueblo a unidad política mediante una decisión por la cual el pueblo, ausente de modo positivo, pasa a estar presente políticamente. Una representación es legítima si es capaz, si tiene el poder, de mediar la decisión del pueblo, es decir de constituirlo. Por tanto, la legitimidad le viene de su función”

---

<sup>317</sup> José Caamaño Martínez, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt...*, pág. 81-83; Monserrat Herrero López, *El nomos y lo político: la filosofía política de Carl Schmitt...*, pág. 316-319; José Luis Monereo Pérez, “La tensión entre los principios de legalidad y legitimidad en Carl Schmitt”, en Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidad...*, pág. XII-XVIV.

<sup>318</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, pág. 241.



[...] Esa mediación ausente-presente se realiza a través de la decisión política. Por eso sólo representa quien decide, quien puede tomar una decisión sobre el modo de existencia política de un pueblo”<sup>319</sup>

Todas estas características permiten a Schmitt diferenciar entre dos tipos de representación política. La primera es rechazada por inauténtica y no democrática al realizarse a través de unas elecciones periódicas que sirven para dividir al pueblo en función de sus intereses privados (de clase, corporativos o económicos). Y la segunda es concebida como auténtica y democrática porque permite al representante encarnar lo que hay de homogéneo entre los ciudadanos al no realizarse mediante procedimiento alguno y basarse en la identificación de los líderes con el pueblo a través de la aclamación o el asentimiento. Además, para Schmitt, esta última fórmula cumple perfectamente con la relación representativa que él considera que debe existir: una relación representativa de carácter identitario que vincule al pueblo con quienes ostentan el poder a través de la aceptación o el rechazo (que puede ser tácito) a las decisiones tomadas, pues dicho pueblo, debido a su falta de unidad, no tiene más capacidad de expresarse públicamente que de forma espontánea e irreflexiva si bien de forma auténtica y segura<sup>320</sup>. Cuestiones todas ellas que deja entrever el propio autor cuando afirma que,

“la voluntad del pueblo se puede exteriorizar igual de bien, e incluso mejor desde el punto de vista democrático, mediante la *acclamatio*, mediante el hecho natural e incuestionable de estar ahí, que mediante todo ese aparato estadístico que se ha ido formando con tanta minuciosidad desde hace medio siglo [...] Ante una democracia directa, no sólo en sentido técnico, sino también vital, el Parlamento surgido a partir de razonamientos liberales aparece como una maquinaria artificial, mientras que los métodos dictatoriales y cesaristas no sólo se sostienen sobre la *acclamatio* del pueblo, sino que pueden ser incluso manifestaciones directas de una sustancia y una fuerza democráticas”<sup>321</sup>.

---

<sup>319</sup> Monserrat Herrero López, *El nomos y lo político: la filosofía política de Carl Schmitt...*, pág. 310 y 312 respectivamente.

<sup>320</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. 47-68; Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria...*, pág. 133; Matthias Kaufmann, *¿Derecho sin reglas? Los principios filosóficos de la teoría del Estado y del Derecho de Carl Schmitt...*, pág. 117.

<sup>321</sup> Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág.37-38.

Una idea central sobre la representación que la culmina al aseverar que “la forma natural de la manifestación inmediata de voluntad de un pueblo es la voz de asentimiento o repulsa de la multitud reunida en aclamación”<sup>322</sup>

Por todo lo anterior, desde su crítica al parlamentarismo liberal hasta el tipo de representación que considera mejor, Schmitt apostará de manera central y fundamental por dos opciones políticas de carácter cesarista y/o dictatoriales<sup>323</sup>. La primera la desarrollará en los textos que escribe hasta 1932, pues en ellos se decanta por una dictadura plebiscitaria del Presidente del Reich dentro del marco de la Constitución de Weimar. Y eso es así porque, a través de una particular interpretación constitucional (fundamentalmente del artículo 48 y 56), reclamará la sustitución del régimen parlamentario por un sistema en el que el Presidente apele (cuando lo desee porque no existe normatividad alguna que lo pueda constreñir) directamente al pueblo a través de plebiscitos y en el que dicho mandatario posea la capacidad de alterar de forma unilateral el derecho vigente<sup>324</sup>. Cuestión que, a nuestro parecer, puede comprobarse de manera condensada en este largo extracto de Schmitt que consideramos muy necesario por útil reproducir:

“Con la legitimidad de la votación plebiscitaria popular no se apoya únicamente al presidente del Reich, sustentador del equilibrio del Parlamento. El Parlamento tampoco tiene ya en sí mismo la majestuosidad de una asamblea con una cualidad específica y notable, que elabora leyes en el sentido específico de la palabra. No tiene ya el significado propio independiente que, en tanto fuente de legalidad debería tener un Estado legislativo basado en la legalidad. Puesto que la votación se ha hecho un procedimiento plebiscitario. Desde hace tiempo no es ya la elección en el sentido de la comprobación y la elevación de una elite y la creación de una representación autónoma. La misma dirección plebiscitaria hace que la disolución del Parlamento se convierta en un procedimiento normal, que tiene el sentido de una “apelación al pueblo” y, por tanto, también significado y función plebiscitaria. Entonces, el Parlamento de ese momento con la mayoría de ese momento es, únicamente, una interpolación plebiscitaria. En un sistema

---

<sup>322</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la constitución...* pág. 96.

<sup>323</sup> Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria...*, pág. 130-131.

<sup>324</sup> Carl Schmitt, *Escritos sobre la dictadura (1916-1932)...*, pág. 295-350 y 356-357; Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución...*, pág. 427-452; Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución...*, pág. 187-251; José Luis Monereo Pérez, “La tensión entre los principios de legalidad y legitimidad en Carl Schmitt”, en Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidad...*, pág. XVI y XXVII-XXIX.

de procedimientos plebiscitarios solamente le corresponde una relevancia derivada de sus bases sociales y técnicas [...] el sentido de manifestación de voluntad no es el de la normativa, sino, como dice con acierto la expresión “plebiscito”, una decisión tomada por una voluntad. Asimismo, está en la naturaleza de las cosas el plebiscito únicamente pueda organizarse en determinados momentos e intermitentemente; el citado “plebiscito diario”, el “plebiscito de tous les jours”, en realidad, no puede organizarse. El pueblo sólo puede decir sí o no [...] desde el punto de vista constitucional, la legitimidad plebiscitaria ha quedado como el único sistema de justificación reconocido. Debido a su dependencia de la cuestión planteada, se mantiene que todos los métodos plebiscitarios proceden de un gobierno que no sólo facilite los negocios, sino que también tenga su autoridad para proceder correctamente al planteamiento de las cuestiones plebiscitarias en el momento apropiado. Las cuestiones pueden ser planteadas únicamente desde arriba; la respuesta sólo puede venir desde abajo<sup>325</sup>.

En cambio, a partir de 1933, Schmitt defenderá el Estado nacionalsocialista basado en el liderazgo de un *führer* que une en su persona la cualidad de Jefe tanto del Estado como del partido único<sup>326</sup>. Es decir, avaló unos cambios constitucionales que dieron como resultado una nueva legalidad, pues el canciller pasó a ostentar un mayor poder dado que se había eliminado la distinción entre ejecutivo y legislativo, la elección se acabó transformando en selección y la identificación del pueblo con el líder permitía, según él, que no se pudiera hablar de tiranía o arbitrariedad<sup>327</sup>. En suma, aquello que Schmitt acabó legitimando a partir de 1933 es bien sabido por todos: un régimen fascista basado tanto en el carisma de un líder supremo como en una supuesta legitimidad democrática del poder porque existía una identidad entre las decisiones del *führer* y la voluntad del conjunto de la población alemana.

---

<sup>325</sup> Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidad...*, pág. 89-91.

<sup>326</sup> Gonzalo Fernández de la Mora, “Schmitt y la democracia”, en *Estudios sobre Carl Schmitt...*, pág. 122-126; Carl Schmitt, “El Führer defiende el derecho” (1934), en Héctor Orestes Aguilar, *Carl Schmitt, teólogo de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pág. 114-119; Ellen Kennedy, *Carl Schmitt en la República de Weimar*, Tecnos, Madrid, 2012, pág. 49-53.

<sup>327</sup> Pedro de Vega, “Prólogo”, en Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1998, pág. 14; Clara Ramas San Miguel, “¿Para qué “Estado”?...”, pág. 14-16; Gonzalo Fernández de la Mora, “Schmitt y la democracia”..., pág. 123-124; José Caamaño Martínez, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt...*, pág. 90-91.

Finalmente, y una vez trazada la construcción tanto teórica como práctica de Carl Schmitt, creemos necesario subrayar las objeciones más importantes que nosotros apreciamos sobre sus postulados, en base a las características que anteriormente hemos establecido como pautas para determinar cual es la mejor forma de Estado posible y viable.

En primer lugar, aunque muchas de las críticas que realiza el iuspublicista germano sobre el parlamentarismo liberal posean una gran fuerza retórica, la mayor parte de ellas se acaban mostrando como sofismas provenientes bien de identificar la situación especial de la República de Weimar con la generalidad del parlamentarismo de su época, bien de basarse en una realidad histórica inexistente. Es decir, que entre 1919 y 1933 hubiera un periodo de inestabilidad política en Alemania no significa que todo sistema parlamentario pluripartidista conlleve una imposibilidad de gobernar o una subyugación de uno de los dos poderes (legislativo o ejecutivo) por parte del otro, pues los pactos de legislatura en el Parlamento se constituyen como un mecanismo que otorga solidez al gobierno y la preeminencia de uno de los dos poderes no tiene porque llevar inexorablemente a la inoperancia del otro. Además, en el hipotético caso de que dichas críticas fueran válidas a nivel estructural, y como bien sustenta Manuel Aragón, Schmitt tendría la posibilidad de argumentar a favor de un reformismo sin tener porque abjurar del sistema, pues el presidencialismo americano sería una variante que podría solventar la mayoría de las críticas que dicho autor contempla<sup>328</sup>.

Asimismo, la idealización del parlamentarismo clásico como un procedimiento donde sí se respetaban escrupulosamente los principios teóricos de discusión y publicidad está muy lejos de la realidad histórica, pues en los parlamentos tampoco había diputados sustancialmente homogéneos que discutiesen públicamente en busca de la razón y la verdad, sino que allí coincidían individuos que no sólo representaban intereses diversos y específicos, sino que se agrupaban ya tímidamente en pequeñas camarillas ideológicas que realizaban pactos fuera del Parlamento para poder ostentar en él una mayoría que les permitiera juridificar sus postulados políticos. Además, aunque todo lo anterior fuera históricamente cierto, creemos inexacta la afirmación

---

<sup>328</sup> Manuel Aragón, “Estudio preliminar”, en Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual...*, pág. XVIII-XIX.

schmittiana de que cuando los diputados están adscritos a partidos políticos ya no es posible la gestación de un verdadero proceso dialéctico de negociación<sup>329</sup>, pues a nuestro entender éste se hace incluso de forma más intensa. A saber, fruto de la existencia de organizaciones políticas, el proceso de discusión para la conformación de las leyes no se inicia cuando el diputado expresa su opinión en la Cámara, sino en el debate interno que se produce en su propio partido. De esa manera, asistimos a una multiplicación de la discusión y la negociación: una interna para establecer la postura común (del grupo parlamentario o partido político) y otra externa que permite acordar con otros determinadas propuestas de ley.

En suma, a nuestro criterio, aunque si bien algunas de las observaciones que el iuspublicista germano realiza sobre el parlamentarismo liberal no deben ser minusvaloradas, ninguna de ellas justifica la conclusión de que el Parlamento debe ser abolido. O dicho de otro modo, las críticas de Schmitt al parlamentarismo moderno tienen en parte sentido en relación a la época que le tocó vivir, pero no afectan a su naturaleza de tal manera que éste se demuestre como una institución inevitablemente inservible para hacer efectiva la unidad de acción política de la comunidad, pues dicha forma de gobierno democrática se estructura de modo que en ella pueda desarrollarse tanto la diversidad de puntos de vista gracias a la existencia permanente de minorías como la unidad de acción política a través del principio de mayoría.

En segundo lugar, la idea schmittiana de que el voto secreto impide la existencia de la unidad popular y contradice al espíritu democrático porque rompe la vinculación entre pueblo/resultados de la votación, no es nada más que otro de los inteligentes sofismas del jurista alemán para legitimar sus preferencias cesaristas. Y eso creemos que es así porque, a nuestro entender, el mero hecho de votar ya permite saber cual es la voluntad coyuntural de la población y, por tanto, vincular los deseos del conjunto de la ciudadanía con los resultados obtenidos al contabilizar los votos. Además, el hecho de que dicho procedimiento se haga de forma secreta no empeora la calidad del mismo sino que la mejora, pues permite que se ejerza con total libertad al garantizar que no existan coacciones externas en el momento de su emisión.

---

<sup>329</sup> Luís Sánchez Agesta, “Sobre la crisis del régimen parlamentario en Carl Schmitt”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 64 (Abril-junio 1989), pág. 10.

En tercer lugar, creemos que no puede más que ser ficticia y peligrosa la idea schmittiana de que la democracia sólo puede existir cuando una sociedad es homogénea. Primero ficticia porque la democracia es una forma de Estado cuyos principios no pueden más que ser la libertad y la igualdad, significando ello que el pueblo se conceptualiza como un ente heterogéneo formado por una multiplicidad de voluntades de igual valor. Cuestión esta que, en el ámbito político, nos conduce a una afirmación ulterior: que si no existe base empírica alguna que demuestre la existencia de una voluntad general homogénea en el seno de la comunidad, no tendrá sustento la crítica schmittiana al Parlamento como instrumento que legitima la imposición de la voluntad mayoritaria sobre la minoría; pues al no existir un interés general preestablecido al que tender, el principio de mayoría será un buen mecanismo para realizar la voluntad del mayor número de ciudadanos. Y segundo peligrosa porque, si la sociedad se erige como una realidad plural porque los seres humanos insertos en ella poseen cosmovisiones diversas, el único modo de hacer posible la democracia schmittiana sería negando la pluralidad a través de un proceso de homogeneización. Procedimiento éste que, históricamente, siempre se nos ha manifiesta como violento, pues conlleva la eliminación (civil o física) de todos aquellos ciudadanos que no posean las características establecidas como elementos identificativos del pueblo.

En definitiva, si la democracia es diversidad fruto de sus principios de libertad e igualdad, la afirmación del iuspublicista alemán de que ésta sólo puede existir cuando hay homogeneidad social no sólo es ficticia porque en la realidad parece no existir una conciencia política uniforme del pueblo, sino que también es peligrosa porque significa que para que exista democracia debe darse un proceso de homogeneización social que en la práctica histórica siempre se ha realizado a través de la coacción y la exclusión.

En cuarto lugar, si bien compartimos con el iuspublicista alemán el planteamiento de que las ideas políticas son conceptos polémicos que pueden detentar múltiples definiciones, discrepamos de él que éstas sean tan maleables que puedan tener cualquier significado porque su comprensión sólo derive del contexto en el que se formulen, pues consideramos que cada vocablo tiene un contenido mínimo cuyo quebrantamiento no sólo elimina definitivamente la relación entre concepto y término sino que obliga a la utilización de otra palabra para condensar dicha noción alternativa.

O dicho de forma sucinta, estaremos en presencia de interpretaciones diversas de una misma palabra siempre y cuando todas ellas guarden entre sí un mínimo común denominador que las identifique, en caso contrario lo que existirá serán conceptos diversos que requieren vocablos diferentes. Siendo esta fundamental divergencia interpretativa con Schmitt la que nos llevará directamente a censurar una de las definiciones utilizadas por él para sustentar sus postulados, concretamente la de democracia.

A nuestro parecer, aunque el vocablo democracia haya sido interpretado de forma dispar a lo largo de la historia, todos aquellos que lo han acabado incorporando a sus postulados (los griegos clásicos, los liberales, los socialistas y los comunistas) han conservando una base común, a saber: considerar que democracia significa, como mínimo, aspirar a que los sometidos a un determinado ordenamiento jurídico participen constante o periódicamente en la creación del mismo, de tal manera que las leyes promulgadas por las instituciones estatales ostenten una cadena ininterrumpida de legitimación popular<sup>330</sup>. En cambio, el jurista de Plettenberg asignará a la democracia un significado totalmente diferente, pues la concebirá como una forma de organización que existe en la medida que se cumple su objetivo de realizar la voluntad unitaria del pueblo a través de un proceso de identidad entre éstos y los gobernantes. Perdiendo, de esa forma, su contenido mínimo al no ser necesaria la efectiva participación política del conjunto de la ciudadanía para que la forma de Estado sea conceptualizada como democrática.

Ahora bien, creemos que esta deformación terminológica fue realizada con toda la intención, pues concebido por Schmitt que sólo la legitimación democrática otorgaba validez a los gobiernos modernos, se esforzó para darle al término un contenido antagónico que permitiera equipararlo a dictadura (vocablo injustamente denostado según él). Por tanto, a nuestro parecer, el “gran mérito” de Schmitt, del cual se beneficiaría todo el pensamiento fascista, fue el de conseguir que una parte de la población creyera que la democracia no tenía un contenido político mínimo, de manera que ésta podía legitimar cualquier tipo de poder mientras éste se erigiese en detentador

---

<sup>330</sup> Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia...*, pág. 53; Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia...*, pág. 47-83.

de la unidad popular. Es decir, Schmitt realiza, intencionadamente, una trampa lingüística-conceptual para hacernos creer que es posible, e incluso deseable, una democracia dictatorial. O dicho de forma más contundente, el iuspublicista de Plettenberg trata de legitimar el Estado totalitario retorciendo conceptualmente a la democracia hasta que ésta deja de existir porque se ha convertido en un término sin contenido.

En definitiva, nos parece que desde el punto de vista lógico-lingüístico es inaceptable el contenido que Schmitt otorga a la democracia, pues elimina la raíz fundamental del concepto. De tal manera que, o bien aceptamos las ideas de Schmitt y dejamos de hablar de democracia, o bien asumimos la democracia y nos oponemos a los contenidos que el jurista alemán nos propone.

Y en quinto lugar, la concepción schmittiana de representación política como un vínculo existencial (léase no basado en el resultado de un procedimiento normativo) donde el representante pone de manifiesto la auténtica conciencia política del pueblo, elimina la relación representativa entre gobernantes y gobernados porque el legítimo representante político del pueblo será aquel que lo mantenga como unidad dado que detenta el poder para tomar decisiones en su nombre. Es decir, al no existir poder de elección por parte de aquellos que van a estar sometidos al ordenamiento jurídico, tampoco existirá vínculo entre éstos y los que ejerzan efectivamente el poder político. Por tanto, con su concepción sobre la representación política, el jurista alemán acaba por legitimar un sistema cesarista que elimina al pueblo como sujeto del poder político y lo traslada a quien posee la capacidad para obligar a los demás. O dicho de otra manera, concibe un sistema de representación política antiparlamentario cuya realización es difícil que no acabe legitimando la dictadura del más fuerte.

En definitiva, a nuestro entender, toda la construcción schmittiana es una mera elaboración ideológica al servicio de un presidencialismo conservador y plebiscitario cuya aplicación práctica tiende a desarrollar un sistema de carácter totalitario, pues defiende un contenido para la democracia que no es nada más que dictadura porque suprime los principios políticos de igualdad y libertad, promulga un sistema de representación política basado exclusivamente en el liderazgo y que impide la participación de la población basándose en el sofisma de la identidad y, por último,



gesta un Estado donde la arbitrariedad es la norma debido a la inexistencia de control ante el poder.

### **3.1.2 Defensa de la teoría clásica: La democracia representativa como mejor forma de Estado posible.**

Si bien creemos haber ya explicitado el contenido de la relación representativa en la teoría clásica al analizar la evolución histórica de la representación política tanto en Occidente como en España<sup>331</sup>, consideramos necesario reiterar sus principales características. Es decir, afirmar que la relación representativa inserta en la representación política posee dos presupuestos básicos: el libre mandato y la no revocabilidad. Y eso es así porque, en dicha formulación, la sociedad se configura como una suma de individuos que se unen voluntariamente para actuar de forma conjunta, trasladando la soberanía que inicialmente les pertenece a un ente colectivo que, fruto de su intrínseca abstracción (pueblo o nación), no puede expresarse sino es a través de unos representantes. Pero, como dichos nuevos representantes lo son del conjunto y no de los lugares donde han sido elegidos, el mandato deviene ilimitado e ilimitable, no pudiéndose constreñir jurídicamente por los representados y convirtiéndose en libre. Además, como la voluntad de ese ente colectivo abstracto sólo pueda realizarse en la medida en que es gestada libremente por las asambleas de los representantes políticos, éstos no pueden ser revocables si se quiere que la deliberación sea realmente autónoma. Paralelamente, esta relación representativa también ha sido defendida como imprescindible para que se pudiera realizar de forma efectiva una división del trabajo idéntica a la que existían en la sociedad (Sieyès, Constant o Max Weber), porque existían élites naturales que debían gobernar con la aquiescencia de unas masas no suficientemente doctas como para decidir por ellas mismas (Burke, Stuart Mill o Herbert Spencer), porque el gobierno no es cuestión de voluntad sino de razón y virtud (Kant) o porque permite la competencia por el liderazgo (Schumpeter)<sup>332</sup>. En suma, la

---

<sup>331</sup> Ver pág. 28-36 y pág. 65-67.

<sup>332</sup> Ricardo L. Chueca Rodríguez, “Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*,

teoría clásica de la representación política en la que se inserta la relación representativa se basa en que el individuo cede su soberanía a un ente colectivo que se expresa a través de unos representantes libres y no revocables.

Así pues, y una vez analizado de forma exhaustiva la teoría de la representación política en la que se enmarca la relación representativa y examinadas las alternativas a ella a lo largo de la historia. Creemos que es necesario defender aquella opción teórico-práctica que creemos como mejor forma de Estado posible actualmente, y esa no es otra que la democracia representativa.

El Estado democrático forja sus raíces tanto en la creencia que el individuo es antropológicamente libre dado que posee la capacidad de decidir de forma autónoma frente a cualquier poder externo, como en el principio ético de que todos los seres humanos poseemos ontológicamente la misma dignidad. Ahora bien, como ambos preceptos deben aplicarse a individuos que viven en sociedades complejas donde existe un dominio político organizado que tiene como objetivo vincular a todos los miembros de la comunidad, lo que sucede es que los dos se transforman para poder ser aplicados. De esa forma, en el específico ámbito político, la libertad antropológica individual pasa a configurarse primero como libertad personal de participación directa en la toma de decisiones sobre el establecimiento del orden común estatal, y después como libertad de la colectividad para desarrollar autónomamente una voluntad unitaria de carácter político y jurídico; mientras que la igual dignidad comporta que, dentro de ese

---

año 13, num. 38 (Mayo-Agosto 1993), pág. 398-399; Paula Biglieri, “Sociedad civil, ciudadanía y representación: el debate de los clásicos de la modernidad”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 191 (Mayo-Agosto 2004), pág. 42-45; Herbert Spencer, “Representative Government –What is it good for?”, en *The man versus the State: with six Essays on Government, Society and freedom*, Liberty Fund, Indianapolis, 1982, pág. 343; J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia...*, pág. 343-360; Marcos Criado de Diego, “Sobre el concepto de representación política: lineamiento para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa”..., pág. 82; Miguel Ayuso, “La representación política en la edad contemporánea”... pág. 86-87; Giuseppe Dusso, “Génesis y lógica de la representación política moderna”..., pág. 8-9; José Antonio Portero Molina, “Sobre la representación política”..., pág. 94-97; Ricardo Chueca Rodríguez, “La quiebra de la representación política”..., pág. 56-57.

comunidad de ciudadanos libres, todos los miembros de la colectividad deban poseer análogos derechos políticos de participación en la conformación de la voluntad unitaria del Estado. En base a ello, se conceptualiza constitucionalmente que la titularidad y el ejercicio del poder político del Estado debe derivar siempre, y de un modo concreto, del pueblo (entendido éste como el conjunto de ciudadanos activos del Estado). O sea, se deduce que la forma de Estado democrático tiene como principio jurídico básico la noción de soberanía popular, pues la titularidad última del poder político corresponde al pueblo y su ejercicio debe poder ser reconducido siempre a él a través de una cadena ininterrumpida de legitimación determinable (es decir, sin que el ejercicio pueda volverse autónomo indefinidamente)<sup>333</sup>. O dicho de otra manera, la democracia se eleva a forma de Estado porque se establece como principio legitimador, como forma de producción y como fin del Derecho<sup>334</sup>.

A esa teoría de un Estado democrático que no reconoce poder político alguno que no sea admitido desde abajo por los mismos sujetos gobernados y que imposibilita que la fuerza para obligar a la comunidad pueda basarse en privilegio alguno<sup>335</sup>, se le incorpora el principio de representación política como mecanismo principal de selección de los detentadores del poder político. Fruto de esa unión, la democracia representativa estructura una forma de Estado (la democracia como forma de Estado estructura una forma de Gobierno..) en la que el pueblo no gobierna directamente sino que lo hace a través de un grupo reducido de sujetos (representantes) que, gracias al voto periódico de los demás miembros de la colectividad (representados), obtendrán la legitimidad para agruparse alrededor de una institución (Parlamento y/o Presidencia) con el objetivo de

---

<sup>333</sup> Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia...*, pág. 47-83; Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia...*, pág. 39-62; Luís de la Morena y de la Morena, “Democracia y representación: sus presupuestos y correlaciones”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 55 (1979), pág. 83-89; Robert Alan Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, pág. 103-133.

<sup>334</sup> Manuel Aragón, *Constitución, democracia y control*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pág. 11-75; Ángel Garrarena Morales, *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pág. 30-32.

<sup>335</sup> Herman Heller, *Las ideas políticas contemporáneas*, Comares, Granada, 2004, pág. 45.

decidir y actuar libremente en nombre de todos los miembros de la comunidad política (mandato representativo)<sup>336</sup>.

Una vez delimitado el significado de la democracia representativa, consideramos conveniente explicitar por qué nuestra investigación partirá de considerarla como la mejor forma de Estado posible. O expresado de otra forma, para continuar con nuestra investigación creemos que es necesario responder primero a la siguiente pregunta: ¿Qué hace de la democracia representativa la mejor forma de Estado hasta el momento conceptualizada y aplicada?

En primer lugar, compartimos con el filósofo Bertrand de Jouvenel la concepción de que “el hombre solitario no es algo natural, sino un producto de la abstracción intelectual. El hecho natural, en los dos sentidos de primitivo y necesario, es el grupo. Sin el grupo no hay hombre”<sup>337</sup>. Por tanto, partimos de la idea antropológica y sociológica de que, indefectiblemente, los seres humanos nacen y desarrollan su individualidad participando en estructuras colectivas más o menos complejas. Agrupaciones estas que, para mantenerse como tales, siempre han vinculado a los individuos entre sí a través de pautas y directrices que se manifiestan en normas de actuación hacia el interior y en unidad de acción hacia el exterior<sup>338</sup>. Labores ambas

---

<sup>336</sup> Samuel P. Huntington, “El sobrio significado de la democracia”, en *Estudios públicos*, núm. 33 (1989), pág. 5-13; 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. 194; José Pedro Galvão de Sousa, *La representación política...*, pág. 45; Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 52.

<sup>337</sup> Bertrand Jouvenel, “Du groupe”, en *Revue française de science politique*, Vol 5, n°1 (1955), pág. 49.

<sup>338</sup> Herman Heller lo expresaría magníficamente de la siguiente manera: “en lo que a la teoría del Estado respecta, en la idea de que toda vida común humana es una vida común determinada por normalidades y normatividades, ordenada siempre de algún modo. La ordenación de la coexistencia es, así, un fenómeno de la sociedad y no, en primer término, del Estado. Pero la capacidad de obrar para fines comunes no nace en la sociedad, simplemente en virtud de esa ordenación, sino sólo mediante un proceso que se llama organización. La organización es aquel proceso por el cual se ponen a contribuir y se aplican unitariamente actividades individuales de carácter social para lograr una acción común conforme a un plan. De este modo se acumulan,

que, para realizarse (pues no son dadas de antemano por ninguna deidad o incluidas en nuestro acervo genético), precisan de un proceso político de sintetización que permita al grupo la toma de decisiones colectivas<sup>339</sup>. Es decir, y como magníficamente conceptualiza Francisco Javier Laporta, todas las sociedades complejas precisan 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>340</sup> para llevar a cabo la unidad de acción política tanto hacia el interior como el exterior.

Junto a lo anterior, también partimos de la creencia que, independientemente de si se considera o no al ser humano en abstracto como un ser con pleno derecho a su autodeterminación y autogobierno (repensar), históricamente lo que éste realmente ha poseído ha sido el deseo de una cierta participación en el gobierno de lo comunitario. Por tanto, si el ser humano individualmente considerado nace siempre en una colectividad que debe realizar una acción de sintetización de sí misma para actuar como grupo, comportando ello tanto la existencia de una diferenciación de roles como una cierta división del trabajo (cuestión ya señalada por Benjamin Constant<sup>341</sup>), y si a su vez

---

primeramente, numerosas y diversas actividades, para ser luego puestas en movimiento y dirigidas en el sentido de la acción, es decir, por un centro de actuación”, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, pág. 11.

<sup>339</sup> José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, Buenos Aires, Orbis, 1983, pág. 138; Gaetano Mosca, *La clase política*, Ariel, 2011, pág. 23; Eric Voegelin, *Nex Science of Politics: An introduction*, Chicago, 1952, pág. 36 y ss; Joseph Alois Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1988, pág. 140; Ramón Vargas-Machuca, “En defensa de la democracia representativa”, en *Claves de razón práctica*, núm. 179 (Enero/Febrero de 2008), pág. 12 y 16; Julián Sauquillo, “Representación política y democracia”, en Elías Díaz y José Luis Colomer (eds.), *Estado, justicia, derecho*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pág. 287; Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia...*, pág. 136-137.

<sup>340</sup> Francisco Javier Laporta, “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate”... pág. 123-139 (El entrecomillado está en la pág. 127).

<sup>341</sup> Benjamín Constant, “Sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, *Discurso pronunciado en el Ateneo de Paris (1819)*.

todo ser humano desea tener una cierta participación en la toma de decisiones colectivas, creemos que deben descartarse todos aquellos modelos de organización política que ignoren la realidad social o dicha voluntad histórica del individuo, pues acabarán proponiendo soluciones de imposible aplicación práctica a largo plazo porque provocarán permanentes tensiones entre el horizonte ideal establecido y las posibilidades o voluntades reales que ofrece la textura social<sup>342</sup>. Es decir, frente a aquellas formas de Estado que eliminan la posibilidad de la comunidad para hacer una simplificación de sí misma o aquellas otras que impiden a una parte importante de la población participar políticamente, la democracia representativa es por ahora la única forma de Estado que ha permitido realizar la acción de simplificación/diferenciación y a la vez ha posibilitado la participación política del conjunto del pueblo en libertad e igualdad, cumpliendo tanto el deseo de una cierta intervención en las decisiones comunales como la necesidad social de simplificación para actuar de forma unitaria<sup>343</sup>.

En segundo lugar, que hayamos afirmado previamente que los seres humanos nacen ya insertos en comunidades políticas no implica que nuestro punto de partida sobre todo proyecto de sociedad no sea el ser humano individualmente considerado, pues afirmamos que éste es un valor en sí mismo alrededor del que debe cimentarse la estructura jurídico-política de la colectividad<sup>344</sup>. Paralelamente a dicha aseveración, también creemos que éstos mismos individuos deben ser sociológicamente conceptualizados de la forma en que Herman Heller lo hace, a saber, considerándolos como entes socialmente dialécticos que, en libertad e igualdad, poseen diversas dimensiones cuyo reconocimiento es necesario para comprender su complejidad y permitir su pleno desarrollo dentro de la colectividad<sup>345</sup>. Fruto de ambas ideas,

---

<sup>342</sup> Josep María Castellà Andreu, “Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible”, en Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (Coord.), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares, Granada, 2014, pág. 143; Francisco Javier Laporta, “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate”... pág. 129; Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia...*, pág. 136.

<sup>343</sup> Joseph Alois Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia...*, pág. 142.

<sup>344</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003, pág. 202-215; Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia...*, pág. 20-28.

<sup>345</sup> Herman Heller, *Teoría del Estado...*, pág. 11.

estimamos que la forma de Estado de una sociedad cuya base sean los individuos debe establecer que la ciudadanía es una parte importante del ser social del hombre pues le permite participar políticamente, pero no es su totalidad, debiéndole dar la posibilidad para no hacer de dicha participación el carácter fundamental de su desarrollo vital<sup>346</sup>. Por tanto, frente a las formas de Estado que obligan al ser humano a superponer su dimensión política por encima de las demás (democracia directa), aquellas otras que limitan la plena ciudadanía (Estado liberal) o las que acotan jurídicamente el libre desarrollo del individuo (Estado feudal); la democracia representativa es la forma de Estado que hasta ahora mejor ha permitido a los seres humanos maximizar sus diversas apetencias, dándoles la posibilidad de desarrollar en un alto grado todas sus potencialidades, o lo que es lo mismo, todo su ser dialéctico. Y eso es así porque, por un lado, permite a todos los ciudadanos participar políticamente pero no les obliga a hacerlo de forma constante y, por el otro, les capacita para moverse dentro de la estructura productiva sin que ello modifique sus derechos. Posición que creemos comparte Giovanni Sartori cuando afirma,

“de lo escrito antes, se deduce que la democracia indirecta, es decir, la representativa, no es solamente una atenuación de la democracia directa; también es su correctivo [...] el gobierno representativo libera para los fines extrapolíticos, de actividad económica u otra, el conjunto de energías que la polis absorbía en la política”<sup>347</sup>

En tercer lugar, esa pluridimensionalidad que anteriormente le hemos atribuido de forma ontológica al individuo social, le lleva a conformar una serie de principios morales que, al pretender que sean los fundamentos éticos de la comunidad en la que vive, acaban forjando una especie de ideología (más o menos difusa) cuyo objetivo es, a través de la acción (ya sea política ya sea militar), elevarlos a normas de actuación hacia el interior para que regulen las relaciones de todos los seres humanos de su comunidad. Ahora bien, si ascendemos a principio de justicia universal que, como consecuencia de considerar al ser humano un valor en sí mismo, todo individuo tiene derecho a la vida porque ésta es inviolable, debemos concluir que sólo es lícito intentar llevar a cabo

---

<sup>346</sup> Fernando Quesada Castro, “Democracia, ciudadanía y virtudes públicas”, en *Dialéctica*, núm. 38 (otoño 2006), pág. 51-53; Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia...*, pág. 139.

<sup>347</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?...*, pág. 203.

dichos presupuestos axiológicos o ideológicos de forma pacífica. A nuestro parecer, para que esto pueda llegar a realizarse en toda su amplitud, no solamente se necesita una forma de Estado que permita, en igualdad de condiciones, el libre desarrollo de la pluralidad de opiniones políticas<sup>348</sup>; sino también que la estructura de poder posibilite la simplificación de las diferentes opciones para que puedan ser incluidas en sus instituciones legislativas<sup>349</sup>. O dicho de otra manera, para que nadie pueda legitimar la violencia como vía para alcanzar sus objetivos políticos, la forma de Estado debe auspiciar que las diferentes propuestas políticas puedan ser contrastadas por la opinión pública, y que si recibe los suficientes apoyos, dichas posturas se vean reflejadas en las estructuras del poder legislativo del Estado.

Basándonos en estos presupuestos, frente a las formas de Estado que impiden la pluralidad (al negar normalmente la libertad de prensa y/o la participación política de todos los individuos) o aquellas otras donde al no existir estructuras de simplificación se da una alta volatilidad que perpetúa a las minorías activas (“el precio que se debe pagar por el compromiso de pocos es frecuentemente la indiferencia de muchos”<sup>350</sup>); creemos que la democracia representativa como forma de Estado es la convención político-jurídica construida históricamente por los seres humanos que mejor ha permitido tanto que el acceso al poder político se efectúe de manera pacífica, como que la diversidad que en la comunidad existe sea sintetizada, y por tanto institucionalizada, en órganos con capacidad para llevar a cabo la necesidad social de acción unitaria de carácter legislativo. O sea, una de las bondades de la democracia representativa como forma de Estado es que permite con mayor amplitud y nitidez hacer efectivo el pluralismo

---

<sup>348</sup> Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 2005, pág. 407-469. Habermas lo explicitaría diciendo: “hemos hablado del espacio público-político como una estructura de comunicación que a través de la base que para ella representa la sociedad civil queda enraizada en el mundo de la vida. El espacio público-político lo hemos descrito como caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte. En esta medida el espacio público-político es un sistema de avisos con sensores no especializados, pero que despliegan su capacidad perceptiva a lo largo y ancho de toda sociedad” ... pág. 439.

<sup>349</sup> Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia...*, pág. 72.

<sup>350</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia...*, pág. 33.



político<sup>351</sup>, es decir, posibilitar que dentro de la misma estructura política estén en liza modelos de sociedad distintos. O dicho al modo de Sartori, la democracia representativa tiene como génesis “el principio de que la diferenciación y no la uniformidad constituyen la levadura y el más vital alimento para la convivencia”<sup>352</sup>.

En cuarto lugar, y como ya hemos advertido en el punto anterior, esas múltiples dimensiones del yo que se generan fruto tanto del acervo socio-cultural como de la realidad político-jurídica en el que cada ser humano vive, acaban por gestar múltiples visiones del mundo en el interior de la misma comunidad (que, además, pueden variar con gran facilidad). Esta disparidad de concepciones tanto sobre los principios éticos que deben regir a la comunidad como sus problemas y/o posibles soluciones, creemos que no sólo conducen al pluralismo político sino también a la siguiente afirmación: no existe una idea de bien común aceptada por la globalidad de los individuos de una colectividad que pueda orientar las decisiones colectivas satisfaciéndolos a todos<sup>353</sup>. O como afirma Joseph Alois Schumpeter,

“no hay tal bien común, unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional. Esto no se debe primordialmente al hecho de que algunos puedan querer cosas distintas del bien común, sino al hecho mucho más fundamental de que, para los distintos individuos y grupos, el bien común ha de significar necesariamente cosas diferentes [...] En segundo lugar, aun cuando resultados aceptable para todos un bien común suficientemente definido, esto no implicaría respuestas igualmente definidas para los problemas singulares. Las opiniones acerca de estos problemas podrían diferir hasta una extensión de importancia suficiente para producir la mayoría de los efectos de una discrepancia fundamental acerca de los mismos fines”<sup>354</sup>

---

<sup>351</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, pág. 94; Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia...*, pág. 138-139.

<sup>352</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?...*, pág. 211.

<sup>353</sup> Pedro de Vega, “Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual”, *Working Paper* núm.141, Barcelona, 1998, pág. 13; Robert Alan Dahl, *La democracia y sus críticos...*, pág. 263 y 360-368.

<sup>354</sup> Joseph Alois Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia...*, pág. 323. El argumentario se extiende hasta la página 325.

Pero, aunque no exista un “bien común” objetivable que provenga de una racionalidad universal, creemos poder partir de la premisa de que uno de los objetivos de toda colectividad es mantenerse como tal. Y ese propósito es más alcanzable cuanto mayor sea la facilidad de sus miembros para trascender políticamente sus apetencias individuales y tener perspectiva de los deseos de los demás. Es decir, tanta mayor estabilidad social existirá cuanto mayor capacidad tengan los miembros de la colectividad para no verse como seres aislados cuya acción política debe encaminarse a satisfacer sus propios intereses o como individuos insertos en un sistema estratificado cuya misión sea defender los intereses de la facción. Por tanto, si consideramos que la búsqueda de la mayor cohesión socio-política posible es uno de los objetivos de toda comunidad, debemos tender hacia un modelo de Estado cuyos procedimientos permitan llegar al grado más alto de estabilidad social posible.

Visto desde esta perspectiva, frente a la democracia directa como forma de Estado donde la obligación de participación directa, constante y sectorializada no incentiva a los individuos a tener en cuenta los intereses de sus conciudadanos, les encamina hacia procesos de atomización social y les genera como preferencia conocer cuales son sus propios deseos y cómo expresarlos<sup>355</sup>; o frente al Estado feudal o el liberal donde se orienta al ser humano hacia la actividad de protección de los intereses de su clase social; creemos que, por ahora, la democracia representativa es la forma de Estado que ha permitido un mayor grado de cohesión y estabilidad social, pues al posibilitar a los individuos elegir entre una gran cantidad de opciones que abarcan múltiples pros y contras, les ha obligado a elevarse por encima de sus apetencias parcializadas y ponderar las cuestiones teniendo más en cuenta el conjunto de la textura social, de manera que en sus análisis políticos ha sido más fácil la inclusión de los

---

<sup>355</sup> Sobre la democracia directa, Pedro de Vega afirmará que ésta genera “instrumentos de solución política para los intereses más inmediatos y concretos, y desde los cuales, la idea de un interés general se pierde de perspectiva. Incluso cuando, por ejemplo, se habla de la participación directa en la gestión de las políticas públicas (*policy*), no se está haciendo otra cosa que convertir a cada una de esas políticas en expresión sectorial de unos intereses particulares, en la medida en que la propia noción de *políticas públicas (policy)*, aparece construida sobre la destrucción y descomposición del concepto de *política (politics)*, que es la que precisamente tiene en cuenta y se define desde la idea de voluntad general”, en “Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual”..., pág. 31-32.

deseos ajenos al tener que sopesar diferentes perspectivas. Es decir, la democracia representativa obliga a los individuos a considerar no sólo lo que es bueno para ellos o su facción en ese preciso momento, sino una miríada de propuestas (generales y específicas) que le llevan a disquisiciones más profundas sobre las necesidades tanto del yo como del nosotros, haciéndoles asumir una mayor conciencia de la realidad social en la que viven. O como magníficamente expone Frank Ankersmit,

“la democracia representativa, en cambio, socializa, educa, requiere de nosotros la capacidad y la voluntad de mirar como es el mundo desde la perspectiva de los otros, y nos hace buscar un background común con el que poder negociar con otros nuestros intereses y deseos frente a los de los demás [...] La democracia directa elimina el “momento de la representación” en la mente del ciudadano, es decir, el momento en el que el ciudadano es compelido a sopesar todos los problemas políticos entre sí para asignarles la importancia debida y elegir. En la democracia representativa, cuando se toma una decisión sobre que político o partido se debe votar, el ciudadano debe tener en cuenta todas las cuestiones políticas que considera importantes y tomar una decisión de cómo ajustarlas en el universo de la representación política. Éste momento se perdería con la democracia directa”<sup>356</sup>

En quinto lugar, si fruto de todo lo anterior debemos afirmar que la relación de los seres humanos en sociedad se nos presenta como una cuestión sumamente poliédrica y compleja, la dimensión política de dicho individuo en colectividad no puede más que plantearse de la misma forma. Es decir, si como hemos visto, tanto los problemas políticos como sus posibles soluciones poseen múltiples matices y ángulos, el modelo de Estado será mejor cuanto más permita que los procesos de toma de decisiones sean lo suficientemente flexibles como para que se generen consensos, transacciones y se tenga en cuenta esa multiplicidad de factores u opiniones. Por ello, frente al carácter esencialmente rígido y binario de la democracia directa que ocasiona una simplificación tanto del problema como de la solución al hacer elegir al ciudadano sólo entre dos opciones, que forja una irreal homogeneidad social, que fomenta el directismo vertical dado que los ciudadanos sólo pueden contestar a lo que se les pregunta, que da pie a derivas caudillistas al apelar constantemente al pueblo para refrendar el liderazgo político, que ignora las distintas opiniones minoritarias al impedir acuerdos transaccionales de carácter transversal y, por último, que comporta actitudes tendentes a

---

<sup>356</sup> Frank Ankersmit, “Representative Democracy”, en *Antítesis*, vol. 6, núm. 12, (2013), pág. 465-466.

la confrontación al dividir a la comunidad en vencedores y vencidos; la democracia representativa como forma de Estado permite que el ámbito de la política se configure como un espacio más horizontal, dinámico y flexible donde se pueden construir consensos amplios y realizar procesos de transacción que tengan en cuenta la pluralidad de puntos de vista, pues el mandato representativo permite al ciudadano orientar la política a grandes rasgos a la vez que evita dibujar el camino concreto, gestando así unas instituciones que permiten la deliberación, la integración y el pacto<sup>357</sup>.

En sexto lugar, la sociedad donde los seres humanos viven no solamente es compleja, sino que sus diversos ámbitos están de tal forma interrelacionados que toda acción política realizada en su interior tiene muchas posibilidades de afectar a una pluralidad de ellos. Por tanto, para que la acción política que se realice acabe siendo eficaz y eficiente creemos que deben seguirse, como mínimo, los siguientes dos presupuestos. En primer lugar, que toda decisión política que sea tomada tenga en cuenta la comunidad de forma holística, de manera que pueda estar en disposición tanto de conjeturar los ámbitos que van a ser afectados como las modificaciones que se cree van a producir las disposiciones a medio y largo plazo. Y, en segundo lugar, que el conjunto de decisiones políticas tomadas posean una cierta coherencia para que no se neutralicen entre sí, ejerciendo todas un influjo en la misma dirección. Por tanto, si la sociedad donde vive el ser humano es compleja y está profundamente interrelacionada, creemos que la forma de Estado será mejor cuanto mayor capacidad tengan sus instituciones para permitir que las acciones políticas realizadas se gesten de forma coherente entre ellas y tengan en cuenta las posibles repercusiones que éstas van a tener tanto en el tiempo como en el espacio. Por ello, frente a la democracia directa como forma de Estado donde la obligación de participación directa, constante y sectorializada

---

<sup>357</sup> Giovanni Sartori, “En defensa de la representación política”, en *Claves de la razón práctica*, núm. 91 (1999), pág. 5; Alfredo Ramírez Nardiz, “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”, en *Revista de Derecho Político*, Núm. 94 (Septiembre-diciembre 2015), pág. 199-204; Michael Oakeshott, “The masses in representative Democracy”, en *The politicization of Society*, Indianapolis, Liberty Fund, 1979, pág. 336; Josep María Castellà Andreu, “Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible”..., pág. 145-146; Julián Sauquillo, “Representación política y democracia”..., pág. 28; Ramón Vargas-Machuca, “En defensa de la democracia representativa”..., pág. 17-18.

comporta que las discusiones sean sumamente parcializadas, se dificulte una visión de conjunto sobre los asuntos públicos, se aumenten las posibilidades de que haya políticas contradictorias al estar más expuestos a las apetencias coyunturales o se obstaculicen políticas cuyas consecuencias pueden ir a corto plazo en contra del poder adquisitivo de la propia comunidad (argumentos que también se pueden hacer extensivos a la democracia participativa); la democracia representativa como forma de Estado permite que los miembros electos puedan tener una visión más holística sobre los asuntos públicos (gracias a la división del trabajo que les permite especializarse), que exista mayor coherencia en las propuestas tanto por la actividad de los grupos políticos como por la acción de gobierno y que se de un “mayor sentido de Estado” al pasar las apetencias individuales por el tamiz de las necesidades colectivas a medio y largo plazo<sup>358</sup>.

Y, en séptimo y último lugar, si estamos de acuerdo en lo escrito por el historiador y político inglés Lord Acton cuando aseveraba que “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”<sup>359</sup>, creemos que es lícito proseguir con las siguientes dos afirmaciones: una, que cualquier manifestación de poder necesita ser controlada tanto para garantizar que se realiza de forma responsable como para evitar que éste se convierta en despótico; y dos, que todo control debe llevar aparejado la posibilidad de que exista una rendición de cuentas precisamente para evitar la impunidad. Por tanto, si asumimos que también para el poder político es necesario que existan mecanismos de control tanto del proceso como de los resultados para que dicho poder se realice de forma responsable y se permita una rendición de cuentas (ya sean políticas ya sean judiciales), la forma de Estado será mejor cuando más posibilidades ofrezca para que dichas acciones puedan llevarse a cabo.

---

<sup>358</sup> Josep María Castellà Andreu, “Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible”..., pág. 144-145.

<sup>359</sup> Lionel Stanley Lewis, *When Power Corrupts: Academic Governing Boards in the Shadow of the Adelphi Case...*, pág. 1. Dicha frase está inserta en una carta enviada en 1887 por el propio Lord Acton al Obispo Mandell Creighton refutando la visión de que el Papa no podía ser juzgado.

Siguiendo este procedimiento argumental, frente a la democracia directa donde al tomarse las decisiones por la globalidad del pueblo no puede existir rendición de cuentas sobre los resultados (ni judiciales ni políticas al no haber sujeto de imputación); frente a la democracia participativa donde los miembros inmersos en los órganos de participación, al no ser titulares de ningún cargo público, no detentan ninguna responsabilidad que pueda ser controlable políticamente por el conjunto de la ciudadanía; frente a la monarquía constitucional donde los miembros del ejecutivo no respondían políticamente delante del parlamento, pues eran nombrados discrecionalmente por el Rey; o frente al Estado feudal donde el monarca no podía ser fiscalizado; consideramos que la democracia representativa es la forma de Estado que por ahora mejor faculta el control y la rendición de cuentas, pues la existencia de derechos para la minoría permite que ésta controle y fiscalice tanto el proceso como los resultados de las acciones del gobierno, la opinión pública libre posibilita un control político por parte de los ciudadanos hacia el conjunto de sus representantes políticos y el voto periódico propicia la rendición de cuentas no judicializada de los electores frente a sus representantes<sup>360</sup>. Es decir, a diferencia de las demás formas de Estado hasta ahora conceptualizadas (no todas ellas con desarrollo práctico), la democracia representativa permite no sólo que en todo momento esté plenamente identificada la persona (o grupo) que ejerce el poder político, sino también que se le pueda responsabilizar tanto de los procesos mediante los cuales se han tomado dichas decisiones como de las decisiones en sí mismas.

En definitiva, la posibilidad de que la comunidad política pueda realizar la acción de sintetización de sí misma, de que el pueblo participe políticamente en libertad e igualdad, de que los ciudadanos puedan maximizar sus diversas apetencias sin restringir o focalizar ninguna, de que se proteja el pluralismo político, de que el acceso al poder se realice de forma pacífica, de 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

---

<sup>360</sup> Luís María Díez Picazo, “Apología de la democracia representativa”, en *Parlamento y Constitución*, núm.16 (2014), pág. 220; Alfredo Ramírez Nardiz, “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”..., pág. 197 y 207; Julián Sauquillo, “Representación política y democracia”..., pág. 286; Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia...*, pág. 92-93 y 144.

hora de participar en la política, de que se puedan construir consensos amplios y realizar procesos de transacción donde se tenga en cuenta la pluralidad de puntos de vista, de que haya coherencia en la acción política unitaria y, por último, de que se pueda realizar el control y la rendición de cuentas sobre los procesos políticos y las decisiones que en ellos se tomen; son todos argumentos que nos hacen creer que la democracia representativa es la mejor forma de Estado que hasta el momento ha sido conceptualizada y aplicada.

#### **4. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONALMENTE ADECUADA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA RELACIÓN REPRESENTATIVA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978**





## 4.1 Los debates constituyentes sobre la representación política en la España de 1977-1978.

“Es una ingenuidad creer que un proceso constituyente se inicia el día que cinco o diez personas se reúnen a redactar el borrador de un texto constitucional, e incluso creer que la Constitución es sólo el resultado de la deliberación de un Comité o una Cámara”<sup>361</sup>.

Esta magnífica aseveración que realiza LuíS Sánchez Agesta sobre todo proceso de transformación político-constitucional, creemos que es perfectamente extrapolable al período en que España transitó de una dictadura a una democracia constitucional<sup>362</sup>. Y eso es así por dos razones principales.

En primer lugar, porque el intervalo de gestación de esa nueva estructura donde se configuraría un sistema de representación política democrático fue prolongado en el tiempo y sus primeros pasos se realizaron en el interior del propio régimen<sup>363</sup>. A saber, ya el 12 de febrero de 1974, consciente una parte significativa de las fuerzas de la dictadura que debían dar respuesta a la creciente demanda social de participación en la toma de decisiones colectivas<sup>364</sup>, aplaudieron un discurso del Presidente del Gobierno Arias Navarro en el que anunciaba una tímida apertura a través del establecimiento de un proyecto de Ley de Régimen Local para que los alcaldes y presidentes de Diputación pasaran a ser de carácter electivo, la creación de un régimen de incompatibilidades para Cortes y la redacción de un estatuto del derecho de asociación dentro del respeto a las Leyes Fundamentales del Movimiento. Regulándose éste último el 21 de diciembre por

---

<sup>361</sup> LuíS Sánchez Agesta, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 21.

<sup>362</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución...*, pág. 89-145.

<sup>363</sup> Jordi Solé Tura, “La Constitución de 1978 desde el punto de vista comunista”, en *Documentación administrativa*, Núm. 180 (1978), pág. 48 y “Els tres problemes principals de la Constitució”, *Textos*, núm. 2 (2010), pág. 33-34.

<sup>364</sup> “Sabemos que estamos en una sociedad más sensible, más permeable, que pide contestación a una serie de interrogantes. Somos responsables de que el futuro es un reto y de que hemos aceptado su envite. Esta Cámara, dispuesta para ese afán, es hoy y ahora, antes que Do de la ley, eco de la esperanza”. Discurso del Presidente de las Cortes Alejandro Rodríguez de Valcárcel el 12 de Febrero de 1974, también conocido como el espíritu del 12 de Febrero.

un Decreto-ley de Derecho de Asociación Política que, si bien todavía mantenía los principios del Movimiento Nacional al no modificar la representación orgánica (arts. 1 a 6), abría una puerta a la discrepancia política que difícilmente podía ser compatible a largo plazo con el mantenimiento de una estructura de partido único.

Posteriormente, y una vez fallecido el dictador, se promulgaron dos leyes y un decreto-ley que también tuvieron incidencia en este proceso de apertura. En primer lugar, se aprobó la Ley 21/1976 de 14 de junio sobre el Derecho de Asociación Política que acabó por agrietar el Movimiento Nacional como organización unitaria al reconocer el principio de libertad ideológica y que inició la presencia de los partidos políticos como pilar central del proceso electoral<sup>365</sup>. En segundo lugar, la Ley para la Reforma Política de 4 de Enero de 1977 que, tras su ratificación mediante referéndum, suprimió las Cortes orgánicas en pro de otras elegidas por sufragio universal (directo y secreto), ratificó la derogación del Movimiento Nacional como partido único en beneficio de una pluralidad de asociaciones políticas, configuró un sistema electoral proporcional para los diputados que comportaba la necesidad de listas de candidatos de los partidos políticos, fijó el número de Diputados y Senadores a elegir, dispuso la manera en que se distribuirían territorialmente los escaños senatoriales y, finalmente, estableció un procedimiento de reforma constitucional que otorgaba la última decisión al pueblo a través de referéndum<sup>366</sup>. Y por último, el Decreto-ley sobre normas electorales de 23 de

---

<sup>365</sup> En el preámbulo de la Ley 21/1976 de 14 de junio sobre el Derecho de Asociación Política se afirmó que, “la libertad así proclamada se hace hoy especialmente necesaria en el plano de la acción política, campo de singular trascendencia para el Estado y la comunidad toda, y cuya misma naturaleza, como nos lo muestra la realidad, reclama una participación activa, libre e institucionalizada de todos los grupos que encarnan distintos programas, actitudes ideológicas, aspiraciones y creencias existentes en la sociedad española actual en torno a las cuestiones relativas a la organización, gestión y administración de la cosa pública y, en general, a la actividad política”.

<sup>366</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Tomo I, Madrid, 1980, pág. XXIII-XXVI; Óscar Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 21-42; Miguel Ángel Aparicio, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona, 1983, pág. 13-41; Luís Sánchez Agesta, *Sistema político de la Constitución española de 1978...*, pág. 39-46; Miguel Ángel

marzo de 1977<sup>367</sup>, que se encargó de fijar las reglas que se debían aplicar en las primeras elecciones tanto al Congreso de los Diputados como al Senado<sup>368</sup>.

Y, en segundo lugar, porque la elaboración de la Constitución distó mucho de ser fruto exclusivo de los debates en Comisión, Pleno del Congreso o Pleno del Senado. Desconocemos casi por completo la dinámica mediante la cual la Ponencia realizó el anteproyecto de Constitución<sup>369</sup>; pero sí sabemos que a partir de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, los líderes de los partidos políticos tomaron el control de la negociación en diversos momentos, reuniéndose de manera confidencial y realizando pactos que luego se escenificarían en las Cámaras o sus comisiones<sup>370</sup>. Realidad esta última por la que quizás, en algunas de las cuestiones

---

Giménez Martínez, *Un Parlamento en transición. Las Cortes Constituyentes (1977-1979)*, Ediciones UAM, Madrid, 2015, pág. 33-42. Asimismo, entre los múltiples clásicos que han tratado la materia creemos poder destacar: Pablo Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma de Suárez*, Tecnos, Madrid, 1976; Francisco González Navarro, *La nueva ley Fundamental para La Reforma Política*, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, Madrid 1977; Ángel J. Sánchez Navarro, *La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política (1975-1976)*, Instituto Juan March, Madrid, 1990 y *La transición española en sus documentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 307-438.

<sup>367</sup> Si bien es cierto que el Real Decreto sobre Normas Electorales de 23 de Marzo de 1977 asumió lo ya establecido por la Ley para la Reforma Política en relación tanto a la cantidad de Diputados y Senadores a elegir como a la forma de distribución territorial de los escaños senatoriales, debemos recordar también que una de sus innovaciones fue la elección de la ley d'Hondt como mecanismo para distribuir los escaños en cada distrito electoral (art. 20).

<sup>368</sup> Miguel Herrero de Miñón, *El valor de la Constitución*, Crítica, Barcelona, 2003, pág. 1-33 y *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid, 1993, pág. 79-107; Cf. Para un conocimiento bibliográfico más extenso sobre la cuestión es muy útil consultar la siguiente recopilación bibliográfica: Adelaida Román Román y Juan Manuel Sánchez Estévez, “Bibliografía reciente sobre la transición a la democracia en España”, en *Aula*, Vol. IV (1994), pág. 269-300.

<sup>369</sup> Las deliberaciones de la Ponencia no fueron publicadas, pero sí se divulgaron las actas de la Ponencia en: “Las Actas de la Ponencia Constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2 (1984), págs. 251-419.

<sup>370</sup> Gregorio Peces-Barba, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 135-138.

esenciales sobre la representación política, puede que las posiciones de base ya estuvieran pactadas y no podamos advertir un verdadero debate doctrinal entre los grupos parlamentarios mayoritarios. Sobre eso, Heribert Barrera i Costa, el 4 de Julio de 1978, en el turno de debate general en el Pleno del Congreso de los Diputados, inició su discurso explicitando su descontento por la manera en que se habían realizado éstos hasta entonces:

“Todos sabemos que la Ponencia disfrutó casi de ocho meses para realizar su labor y si por alguna cosa los señores ponentes han sido condecorados no creo que pueda ser por la celeridad con que desarrollaron su trabajo. La Ponencia actuó sin público, sin periodistas, en absoluto secreto, sin informar para nada de lo que iba haciendo, no ya al país ni tan sólo al Congreso [...] si bien es cierto que suscitaron algunos comentarios de mal humor, la cosa no pasó de ahí porque todo el mundo creía que, primero en la Comisión Constitucional y luego en este Pleno, podría por fin tener lugar un verdadero debate público donde sobre todos y cada uno de los preceptos constitucionales se expusiesen netamente los diversos puntos de vista y se sopesasen adecuadamente los pros y los contras. Y bien, señores Diputados, ¿Qué pasó en Comisión? La discusión sobre algunos puntos fundamentales quedó prácticamente escamoteada y muy a menudo los debates quedaron emascarados y reducidos a poco más que un simulacro”<sup>371</sup>

Y en la misma línea, Manuel Villar Arregui (UCD), en el Pleno del Senado afirmaría en un turno en contra durante la discusión del artículo 9.2 que:

“El espectáculo al que acabamos de asistir revela que en esta Cámara hay dos clases de Senadores: los que ya han visto la película constitucional entera y quienes, desde los humildes bancos de la minoría, asistimos, como en las películas en serie de la Televisión Española, a cada una de las sesiones, pendientes de cuál será un final que otros ya conocen, y que parece que se impone fatalmente sobre nosotros”<sup>372</sup>

---

<sup>371</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1859. Opinión ésta que acabaría siendo secundada por Manuel Fraga Iribarne al expresar su disconformidad afirmando que “los representantes de algunos partidos políticos se han estado reuniendo en locales privados, para tomar acuerdos sobre cuestiones clave del debate constitucional (familia, educación, empresa privada, modelo económico y social, autonomía, etc.) fuera de los lugares en los cuales, con luz, taquígrafos y prensa, debían tomarse dichas decisiones. Otros grupos, como Alianza Popular, hemos manifestado que sólo participaríamos en los foros previstos por la ley”, en *La Constitución y otras cuestiones fundamentales*, Editorial Planeta, Barcelona, 1978, pág. 105.

<sup>372</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4399.

Así pues, siguiendo la idea expresada inicialmente por Sánchez Agesta, la Constitución española fue el producto tanto de un largo proceso político que se inició en el interior del propio régimen dictatorial como de unos debates que no se limitaron únicamente al interior de las Comisiones o las Cámaras. Por ello, aunque nuestro siguiente análisis se circunscribirá casi exclusivamente a las discusiones jurídico-constitucionales que sobre la representación política se mantuvieron en los debates parlamentarios, debemos tener presente que ni dichas polémicas comportaron grandes novedades doctrinales al ser un proceso de *longue durée*, ni lo argumentado en sede parlamentaria fue la totalidad de la controversia realmente existente. Así pues, una vez asumidas ambas premisas, intentaremos desgranar cuales fueron aquellos postulados doctrinales en relación a la representación política sobre los que hubo mayor consenso, aquellos otros que tuvieron un considerable debate, qué implicaciones conllevaban cada una de las posturas y cuáles fueron las que finalmente prevalecieron. Cuestiones todas ellas para las que, en vez de utilizar la estructura metodológica que hemos aplicado hasta el momento (soberanía, voto periódico, mandato libre y no revocable, opinión pública libre), creemos más oportuno analizar las características de la representación política en base a como fueron concebidas ya por el anteproyecto de la Ponencia, es decir: como un principio constitucional, como un derecho fundamental, como un conjunto de instituciones que la desarrollaba y con unos mecanismos de democracia directa y semidirecta.

#### **4.1.1 Como un principio constitucional**

Uno de los consensos que recorrió todo el proceso de elaboración de la Carta Magna desde el anteproyecto presentado por la Ponencia fue considerar que, previa instauración de unos derechos y deberes fundamentales, se debía erigir un título preeliminar donde se manifestaran aquellos pilares estructurales del Estado que posteriormente serían desarrollados por el resto de preceptos constitucionales<sup>373</sup>. De

---

<sup>373</sup> Gregorio Peces-Barba, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, pág. 35 y 42-52; Enrique Álvarez Conde y Rosario Tur Ausina, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2012, pág. 99-100.

entre ese conjunto de artículos, entraremos solamente a analizar aquellos que tienen una directa vinculación con la representación política, es decir: el art. 1.2 donde se concreta la soberanía popular, el art. 1.1 que establece el pluralismo político como un valor superior del ordenamiento jurídico, el art. 6 donde se erige a los partidos políticos como principal expresión de dicho pluralismo, el art. 1.3 que fija la forma de Gobierno y el art. 9.2 que obliga a los poderes públicos a promover, entre otras cosas, la participación política<sup>374</sup>.

## **Artículo 1.2**

Por su gran trascendencia, uno de los primeros debates que hubo en relación a la representación política en el seno de los trabajos parlamentarios fue el relacionado con la ubicación de la soberanía. Los ponentes, muy probablemente influidos por la Constitución republicana de 1931 y el artículo tercero de la Constitución Francesa de 1958<sup>375</sup>, establecieron en el Anteproyecto que “los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía”<sup>376</sup>. Frente a dicho texto, se presentaron tres tipos de enmiendas: unas que asumían totalmente que la soberanía residía en el conjunto del pueblo español pero creían que podía mejorarse el redactado (núm. 2 de Carro Martínez (AP), núm. 241 de Heribert Barrera (Minoría Catalana), núm. 454 del Grupo Parlamentario Mixto, núm. 587 de Antonio Rosón Pérez y José María Pardo Montero (UCD) y, por último, núm. 736 de José Miguel Ortí Bordás

---

<sup>374</sup> De aquí en adelante, y para evitar equívocos en éste apartado, todas las referencias numéricas de los artículos se harán en relación al texto definitivo de la Constitución española de 1978. De esa manera, aunque perdamos un poco de rigor científico, evitamos que la confusión se apodere del texto con cada modificación que durante los debates parlamentarios se realizó.

<sup>375</sup> En el artículo 1.2 de la Constitución republicana se afirmaba: “Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo”. Asimismo, en el artículo 3 de la Constitución francesa se decía: “la soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum”.

<sup>376</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 8.

de UCD)<sup>377</sup>; otras que aceptaban que la emanación de todos los poderes viniera del pueblo pero consideraban necesario añadir que la soberanía residía en la nación (núm. 779 del grupo parlamentario de UCD)<sup>378</sup>; y, finalmente, un tercer tipo de enmiendas que estimaban que la soberanía originaria debía residir en los diversos pueblos del Estado español (núm. 64 de Francisco Letamendia de Euskadiko Ezkerra y la 590 del Grupo Parlamentario Vasco)<sup>379</sup>.

De estos tres tipos de propuestas, los ponentes desestimaron por unanimidad la tercera por “entender que el concepto de pueblo como titular de la soberanía no debe aplicarse separadamente a las distintas comunidades que integran la nación”<sup>380</sup>. En cambio, hubo una división en relación a las otras dos, pues mientras los grupos socialista, comunista y minoría catalana apoyaron la literalidad del redactado presentado por Carro Martínez porque no incluía el concepto de soberanía nacional, en cambio, el resto de UCD y AP consideraron que a dicho redactado debía añadirse el concepto de soberanía nacional tal y como se desprendía de la enmienda 779<sup>381</sup>. Dada la mayoría

---

<sup>377</sup> La enmienda número 2 pretendía que el texto dijera: “la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado español”; la número 241 consideraba que debía redactarse afirmando que “los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo, en el que reside la soberanía”; la número 454, por su parte, creía que era mejor afirmar que “la soberanía reside en el pueblo y de él emanan los poderes del Estado, que los ejerce conforme a la Constitución”; la número 587 se inclinaba por “los poderes del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía”; y, finalmente, la número 736 consideraba más oportuno que el redactado dijera que “los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo español”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 65, 122, 242, 315, 358, 450 respectivamente.

<sup>378</sup> Dicha enmienda tenía por objetivo que la redacción del artículo 1.2 fuera la siguiente: “los poderes del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 483.

<sup>379</sup> Tanto la enmienda de Letamendía como del partido nacionalista vasco consideraban que el redactado que más se ajustaba a la realidad era el siguiente: “los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo componen, en los que reside la soberanía”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 165 y 364 respectivamente.

<sup>380</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 505.

<sup>381</sup> El informe de la ponencia establece que “se acepta, en su idea fundamental, por mayoría de los grupos de UCD y AP, la enmienda de Carro Martínez nº2, añadiendo, además, el calificativo



que ostentaban estos últimos dos grupos parlamentarios, el redactado del artículo 1.2 en el Informe de la Ponencia quedaría de la siguiente forma: “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado”<sup>382</sup>.

Si bien dicho texto ya no sufriría modificaciones durante el resto de los trabajos parlamentarios, sí se produjeron una serie de debates que nos permiten conocer con mayor amplitud el porqué de las posturas ya esbozadas en las enmiendas al Anteproyecto. En su paso por la Comisión del Congreso, y en relación al intento de que en el articulado se afirmara que la “soberanía residía en los pueblos”, Letamendía defendería que dicha propuesta partía de concebir España como un Estado confederal donde los poderes originarios pertenecían a unos pueblos que cedían parte de su soberanía al Estado, aseverando además que en derecho comparado dicha estructura era aplicada con éxito por el Estado suizo; Xavier Arzalluz (PNV), a parte de asumir la anterior argumentación, añadía que su partido tenía la concepción de que el País Vasco poseía una soberanía originaria de la cual cedía una parte “para estructurarnos conjuntamente con otros pueblos a los que consideramos asimismo soberanos, formando una estructura política superior”; y, por último, Heribert Barrera declararía que la “suavidad” de su enmienda trataba de generar un mayor consenso, pero que partía de un punto de vista idéntico al expuesto por Arzalluz y que si la enmienda del PNV fuera aprobada él retiraría la suya<sup>383</sup>. En cambio, Eduardo Martín Toval, en nombre del grupo parlamentario socialista catalán, presentaría una enmienda “in voce” con el objetivo de que fuera aceptado el texto propuesto anteriormente por Carro Martínez donde se omitía el concepto soberanía nacional. Según él, la voluntad de eliminar dicho precepto del artículo no significaba “prejuzgar el carácter de nación o no de España”, sino que tenía como objetivo el no mezclar los conceptos, pues

“soberanía nacional” es tan sólo un concepto jurídico y se refiere a la nación en cuanto a Estado o conjunto de ciudadanos unidos por obligaciones jurídicas, y es evidente que la soberanía nacional, como viene explicitada, y así lo votaremos

---

de “nacional” a la soberanía. Los representantes de los Grupos Socialistas, Comunistas y Minoría Catalana apoyan la literalidad de la enmienda del Sr. Carro Martínez”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. ....

<sup>382</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 601.

<sup>383</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 758-760.

nosotros, en este apartado 2 del artículo 1, es una soberanía concebida como indivisible, inalienable y atribuible a todo el pueblo español, pero una soberanía que, si es atribuible a todo el pueblo español, es técnicamente soberanía del pueblo español y no soberanía nacional”<sup>384</sup>

Opción ésta de eliminar el concepto de soberanía nacional que sería respaldada por el grupo parlamentario socialista a través de un Gregorio Peces-Barba que, en un posterior turno a favor, sostendría:

“normalmente, hoy en día, [...], el término aceptable cuando se quiere calificar a la soberanía es el de “soberanía popular”, concepto fundamentalmente personalista, moderno, que defiende al individuo y al conjunto de las personas que forman la organización jurídica del Estado y que, por otra parte, es un texto científicamente hoy alabado de una manera universal”<sup>385</sup>

Frente a ambas propuestas, Óscar Alzaga Villaamil (UCD) presentaría sendas objeciones. Contra Letamendía, Arzalluz y Barrera declararía, en primer lugar, que las Cortes constituyentes en las que ellos se insertaban estaban asumiendo un poder unitario gracias a la soberanía nacional, pues no estaban en una “convención de embajadores de pueblos distintos y soberanos”; y, en segundo lugar, que si se dudaba de la existencia de aquella soberanía nacional que ya venía recogida en nuestra tradición desde el artículo tercero de la constitución gaditana, difícilmente podría ser soberana aquella “Cámara que ha asumido el poder constituyente y que no es sino eco y representación de esa nación”<sup>386</sup>. En cambio, su oposición a la petición de los socialistas venía por considerar que el concepto de soberanía nacional había sido utilizado tradicionalmente como sinónimo de recuperación del poder de autogobierno de los españoles y que, si bien

“es verdad que en Derecho Comparado podemos encontrar en el momento presente ambas líneas relacionadas (soberanía popular y nacional) [...] Nosotros sostenemos la actual redacción porque entendemos que se ha hecho un equilibrio para recoger ambos términos en un esfuerzo sincretista y que, de alguna manera, con ello se atiende, en cuanto se puede, las aspiraciones que consideramos, como es lógico, legítimas, sin entrar en tema polémico”<sup>387</sup>

---

<sup>384</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 764.

<sup>385</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 765.

<sup>386</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 759-760

<sup>387</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág.765. El paréntesis es añadido nuestro.

Defensa del texto salido del Informe de la Ponencia que todavía sería más explícitamente expuesta por José Pedro Pérez-Llorca (UCD) en el Pleno del Congreso, pues en un turno en contra a la opinión de Arzalluz<sup>388</sup>, afirmaría que si se negaba que la soberanía nacional residía en el pueblo español “sería muy de preguntarse qué están haciendo sus representantes formulando una Constitución en esta Cámara”, para continuar diciendo que la fórmula empleada

“viene a resolver las dos preguntas fundamentales que se hacen a una comunidad política: la de cuál es la soberanía del Estado “ad extra” y cuál es la soberanía del Estado “ab intra”. Y está claro que la concepción que defiende el dictamen de la Comisión es la existencia de una nación soberana “ad extra” –España- y que “ab intra”, en la soberanía del Estado, el titular en el que reside esa soberanía es todo el pueblo español [...] Es necesario que en este artículo quede claro que España es una nación soberana y que esa nación soberana decide que la titularidad del poder soberano en el interior lo tiene sólo el pueblo español”<sup>389</sup>

Por último, el traslado del artículo al Senado no modificó ni el texto ni las posiciones ya cristalizadas en las enmiendas al Anteproyecto y posteriormente desarrolladas en las sesiones del Congreso. Juan María Bandrés Molet (Euskadiko Ezkerra) y Mitxel Unzueta Uzcanga (PNV) reiteraron su oposición al texto y solicitaron que el centro de gravedad de la soberanía recayera en los pueblos del Estado español, lugar donde ambos creían que se encontraba la capacidad originaria de creación del derecho<sup>390</sup>. Rosendo Audet Puncernau (ERC) pidió suprimir la palabra soberanía nacional tanto porque podía representar un equivoco innecesario al estar junto a la

---

<sup>388</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1890-1892. En el Pleno del Congreso Arzalluz reiteraría su posición sobre la no existencia de la soberanía originaria del pueblo español al declarar: “Nosotros decimos que la soberanía originaria reside en los pueblos del Estado, que esa comunidad de pueblos forman dicho Estado, forman la nación, en el sentido político del término, y que el Estado ha asumido la soberanía precisamente a partir de esos pueblos, que será lo que justifique que esos pueblos tienen derecho a la autonomía, que no la reciben a partir de un poder que se les otorga de arriba abajo, sino que lo tenían ínsito, que han cedido la parte de la soberanía originaria necesaria para la coordinación de esas solidaridades, de esa convivencia total y que, por lo tanto, existen unas fuentes de soberanía y una gradación de ésta”.

<sup>389</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1892-1893.

<sup>390</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2982-2985.

palabra estatal, como porque “buena parte de los catalanes [...] han considerado siempre que el Estado español esta formado por un conjunto de naciones y no sólo una nación única”<sup>391</sup>. Y, por último, Carlos Ollero Gómez (designación real) deseaba también la supresión del adjetivo “nacional” porque, aunque era consciente de que la fórmula asumida por la Ponencia tenía como objetivo político subrayar la unidad de la nación/pueblo español frente a las opiniones disgregadoras de algunos sectores de sus pueblos y nacionalidades, no lo consideraba justificación suficiente como para incluir en un mismo artículo dos términos antagónicos que habían servido para conceptualizar formas de Estado opuestas (el Estado liberal censitario de Sieyès y el democrático moderno de Rousseau). Acabando por declarar que,

“la expresión soberanía nacional comporta la negación del concepto de soberanía popular y la sustitución, a la hora de fundamentar la Constitución, de un principio democrático por otro liberal que da lugar, por ello, a una forma de Estado diferente a la que se fundaría en base al principio de democrático”<sup>392</sup>

En suma, de la discusión tanto en el Congreso como en el Senado sobre el lugar de residencia de la soberanía, cuestión de gran repercusión para la posterior configuración de la estructura de la representación política, creemos poder extraer las siguientes conclusiones. Primero, que desde el Anteproyecto hasta el final de los debates parlamentarios se vislumbró un posicionamiento doctrinal prácticamente unánime, a saber, que el principio de legitimidad del poder debía ser el democrático y, por tanto, que el sujeto titular de la soberanía correspondía al pueblo<sup>393</sup>. Afirmación esta

---

<sup>391</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2987-2988.

<sup>392</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2989.

<sup>393</sup> En opinión de Solé Tura, el Partido Comunista no pretendía “en ningún momento hacer una Constitución de corte ideologista. Para asegurar la superación del franquismo se trataba y se trata de asegurar un solo principio fundamental: el de la soberanía del pueblo. Por eso queríamos una Constitución que haga penetrar en todos los poros de la organización del Estado y de la sociedad el principio de la soberanía del pueblo como principio supremo de legitimidad y de referencia”, *Documentación administrativa...*, pág. 52. Posteriormente, Peces-Barba aseveraría que las convicciones democráticas “eran compartidas por los restantes ponentes y también por la inmensa mayoría de los parlamentarios, excepto una ínfima minoría de extrema derecha y de extrema izquierda, cuya mentalidad nunca había sido manchada por el pensamiento liberal”, en *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*, Congreso de los Diputados y Centro de Estudios políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 20.

que se confirma al comprobar que, en ningún momento, nadie presentó enmienda o voto particular alguno cuyo objetivo fuera trasladar la soberanía a otro sujeto que no fuera el conjunto de la población. Segundo, que fruto de las enmiendas de algunos grupos parlamentarios como el PNV o Euskadiko Ezkerra, que pretendían conformar un Estado confederal haciendo recaer la soberanía originaria en cada uno de los pueblos de España, UCD y AP, que ostentaban la mayoría en las Cortes, tomaron la iniciativa de incluir en el texto del Anteproyecto el concepto de “soberanía nacional” para evitar futuras interpretaciones al margen de la ley, es decir, impedir análisis jurídicos que fueran contrarios a la idea del pueblo español como sujeto soberano o que permitieran una hipotética independencia<sup>394</sup>. Dejándolo claro Miguel Herrero de Miñón (UCD) el 5 de mayo durante el debate general de la Comisión del Congreso al afirmar que

“el proyecto que nos presenta la ponencia reconoce a España como tal nación de manera taxativa y eso, a nuestro juicio, es un principio irrenunciable; y al atribuir al pueblo español en su conjunto la soberanía nacional – y ahí está la importancia del término- excluye toda posibilidad de separatismo legal, puesto que reconoce un solo sujeto de autodeterminación. Pero al lado de este principio de autodeterminación, el proyecto de Constitución reconoce un principio de autoidentificación de aquellos hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad”<sup>395</sup>

Tercero, que a partir de aquella modificación del texto cuyo objetivo era disipar cualquier duda sobre quién era el sujeto soberano original, y a sabiendas que se había imbricando en un mismo redactado dos conceptos históricamente antagónicos como eran el de soberanía nacional y soberanía popular, UCD tomó la decisión de intentar configurar una interpretación doctrinal que les permitiera legitimar jurídicamente su decisión política de fusionar ambos preceptos para reafirmar que el único sujeto con capacidad soberana era el conjunto del pueblo español. Tentativa que tuvo como máximo exponente a Pérez-Llorca y su visión del artículo como una síntesis que contestaba la pregunta de cuál era la soberanía “ad extra” y “ab intra” del Estado. Y cuarto, aunque los grupos parlamentarios socialista, comunista y minoría catalana no secundaron ni la idea de UCD y AP de que para fortalecer la soberanía del conjunto del pueblo español se tuviera que incluir el concepto de soberanía nacional ni la posterior

---

<sup>394</sup> Óscar Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978...*, pág. 82-83.

<sup>395</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 639.

interpretación doctrinal de Pérez-Llorca, no realizaron una fuerte oposición al texto del articulado. Cuestión ésta última que se vislumbra en las modestas manifestaciones en contra que dichos grupos parlamentarios realizaron y en el resultado de las votaciones tanto en el Pleno del Congreso (310 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones) como del Senado (176 votos a favor, 3 en contra y 12 abstenciones).

### **Artículo 1.1 y artículo 6**

En el interior de los principios constitucionales, y después de establecer en el apartado primero del artículo 1 que España se constituía en un Estado social y democrático de derecho, los ponentes, seguramente por considerar que era preciso explicitar un conjunto de preceptos cuya superioridad radicara en su capacidad de ser reglas axiológicas de carácter hermenéutico para el resto de las normas constitucionales (en vez de que fueran inferidas de la globalidad del texto), propusieron la juridificación de un grupo de valores superiores del ordenamiento jurídico<sup>396</sup> entre los cuales se encontraba el pluralismo político<sup>397</sup>.

---

<sup>396</sup> Gregorio Peces-Barba, asevera que “la situación de los valores superiores en el art. 1.1 CE, auténtico pórtico normativo de nuestra Constitución, y la relación que se hace con el ordenamiento en su conjunto, permite concluir que se utilizan como los objetivos generales a alcanzar por el Estado social y democrático de Derecho a través del ordenamiento jurídico. Son el fundamento y la meta, el fin del Derecho, que el legislador constituyente, expresión de la soberanía, se propone”, en *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 37-38. De modo similar, Luciano Parejo Alfonso afirma que la preferencia por unos valores superiores fue “una opción consciente por un orden constitucional, y desde él un orden total jurídico, que superando cualquier formalismo descansa y se nutre de aspiraciones y metas ideales, contenidos espirituales sociales estimados comunes sobre la base del consenso alcanzado en el momento constituyente”, en *Constitución y valores de ordenamiento*, Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 1990, pág. 45. Y, por último, en un libro que revisaba la Constitución veinte años después de su ratificación por el pueblo español, el propio Peces-Barba aclara: “tampoco es inocente el uso del término “valores superiores”. Se prefirió a “principios” porque es un término que en el contexto de este artículo puede resultar ambiguo, y recibir una interpretación iusnaturalista, que pretendía evitar [...] este artículo expresa el pacto social básico de la

La discusión en el Congreso sobre la inclusión de dicho precepto fue prácticamente nula, pues mientras las objeciones se limitaron a un Miguel Ortí Bordás (UCD) que consideraba pertinente trasladar el conjunto de dichos valores al artículo noveno (Enmienda 736)<sup>398</sup> y un Antonio Carro Martínez (Alianza Popular) (Enmienda 2) que pretendía establecer un redactado diferente pero incluyendo “el carácter de pluralidad de la democracia que viene reconocida al final del texto de la Ponencia”<sup>399</sup>; la defensa se circunscribió primero a Gabriel Cisneros Laborda (UCD) en los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso cuando, en nombre de la Ponencia, afirmó que “hay quienes entendemos que el pluralismo político no es sino una expresión primera; la manifestación típica más característica de la expresión de la libertad”, y en segundo lugar a Gregorio Peces-Barba (PSOE) durante su explicación del voto en el Debate del Pleno del Congreso al aseverar que,

“el grupo parlamentario socialista ha votado favorablemente al apartado 1 [...] Entendemos que la vinculación que se hace de España en primer lugar, en segundo lugar del poder político representado en el Estado social y democrático de Derecho, y en tercer lugar el impulso que este poder político da a los valores que deben integrar el ordenamiento jurídico, constituye una conexión entre la Nación –España-, el poder político, Estado social y democrático de Derecho, y el ordenamiento jurídico que, impulsado por ese poder político, propugna como valores superiores de su ordenamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”<sup>400</sup>

En cambio, sería en el debate de la Comisión de Constitución del Senado donde Carlos Ollero Gómez (independiente), a través de la enmienda 598, discreparía de que el pluralismo político fuera considerado un valor supremo del ordenamiento jurídico

---

sociedad española, la comunicación entre poder y Derecho, entendido éste como Ordenamiento jurídico, lo que expresa también una toma de posición filosófico jurídica. Los valores superiores son valores de religación, de conexión entre poder y Derecho. Son valores políticos que se propugnan para ser valores jurídicos”, en *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia...*, pág. 23.

<sup>397</sup> Antonio Hernández Gil, “Sistema de valores en la Constitución”, en Antonio López Pina (edit.), *La constitución de la monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pág. 115-118.

<sup>398</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 742

<sup>399</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 744

<sup>400</sup> en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1894.

constitucional, aunque aceptaba su relevancia en un Estado democrático moderno<sup>401</sup>. A nuestro parecer, más importante que el disenso de Ollero Gómez fue el turno en contra de Sánchez Agesta (designación real), pues sería durante dicha contestación donde con mayor claridad se expondría la doctrina que había llevado tanto a los ponentes como a los diputados en el Congreso a considerar el pluralismo político como un valor superior del ordenamiento jurídico<sup>402</sup>. En opinión de Agesta,

“el pluralismo, tal como está en el texto constitucional, parece aludir a la moderna interpretación del pluralismo político realizado por la doctrina alemana que trata de oponer la concepción de las democracias occidentales a las democracias del Este, que también usan el término “democracia”, normalmente adjetivado como democracia popular; pluralismo que se matiza al mismo tiempo en el texto como pluralismo político y que, además, tiene su reflejo directo en otros artículos de la Constitución, si mal no recuerdo, en el artículo 6º, que se refiere a los partidos políticos”<sup>403</sup>

A nuestro juicio, lo que creemos se puede extraer de las escuetas pero significativas palabras de Agesta es que, del consenso sobre la democracia como parte sustancial de la forma de Estado y también de la voluntad de explicitar constitucionalmente aquellos valores sobre los cuales se fundamentaría dicho Estado democrático, se consideró necesario introducir un concepto que definiera tanto la manera en que debía percibirse la realidad social como la forma de configurar el acceso al poder político<sup>404</sup>. De ahí que, frente a la concepción de la sociedad como un todo orgánico de la que se desprendía un tipo de democracia por la que abogaba el Movimiento Nacional, o bien de la opinión de que existía una sociedad de clases

---

<sup>401</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2918-2919.

<sup>402</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2973-2974 y 2977.

<sup>403</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2975.

<sup>404</sup> Una vez terminado el Anteproyecto de la Constitución y antes de que se procediera al debate del mismo en la Comisión del Congreso de los Diputados, Miquel Roca Junyent declararía que los valores superiores establecidos en el artículo 1.1 “imponen al texto constitucional un sentido más allá de su valor simbólico o solemne: ratifican la necesidad de que todo el ordenamiento jurídico del Estado se adecue a aquellos valores que consagra” [...] Por otra parte, es una excelente aportación –en este caso del grupo parlamentario comunista– el elevar a rango de “valor superior del ordenamiento jurídico” el “respeto al pluralismo político”. La Democracia es siempre pluralismo político”, en “Una primera aproximación al debate constitucional”, VV.AA, *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978, pág. 34.



antagónicas que podía derivar en una democracia popular centralizada, se introdujo la noción de pluralismo político para afirmar que la ciudadanía debía comprenderse en términos de diversidad<sup>405</sup> y que la democracia que en ella se insertaba requería una variedad de partidos políticos mediante los cuales se pudiera acabar conformando la voluntad general.

Acuerdo mayoritario sobre esta última idea que, para acabar de asentar su doctrina y siguiendo lo establecido por otros textos europeos<sup>406</sup>, elevó a los partidos políticos a la categoría de institución fundamental de la democracia en el artículo 6º. Del texto que salió de la Ponencia<sup>407</sup>, las discrepancias en la Comisión del Congreso

---

<sup>405</sup> En opinión de Carlos Ollero Gómez, la cual compartimos, hay una errónea equiparación de conceptos por parte de los ponentes que es asumida por los parlamentarios durante todo el proceso constituyente. Cuando en el artículo 1.1 se afirma el pluralismo político, lo que realmente se desea afirmar es el pluralismo democrático como idea de una sociedad diversa tanto en el plano político, asociativo, lingüístico, social o cultural. En palabras del propio Ollero Gómez durante la defensa de la enmienda 655 en el debate de la Comisión de Constitución del Senado: “como ya indiqué al tratar el párrafo 1 del artículo 1º, existe sin duda un error conceptual en la redacción de aquél y en relación con la del artículo 6º. En el 1º se propugna como valor el pluralismo político y en éste se dice que los partidos expresan el pluralismo democrático, cuando, como sugeríamos, este último concepto es de mayor amplitud que aquél, al cual sin duda incluye”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3096. Cf. Francisco Puy, “Pluralismo en CE 1978, Art 1.1º”, en *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, Vol. I, Secretaria General Técnica, Madrid, 1988, pág. 380-388 y 392-394.

<sup>406</sup> Según explicita Ollero Gómez, dicha regulación tiene como precedentes “al artículo 49 de la Constitución italiana de 1947, al artículo 21 de la Ley fundamental de Bonn, al artículo 4 de la Carta Magna francesa de 1958 o al artículo 3º de la Constitución portuguesa de 1976”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3096. Cf. Raúl Morodo Leoncio y Pablo Lucas Murillo, “Los partidos políticos”, en Oscar Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo I, Cortes Generales y Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1996, pág. 320-321; Fernando Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, pág. 91.

<sup>407</sup> “Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación

fueron muy escasas, retirándose prácticamente todas las enmiendas y defendiéndose únicamente la realizada por Enrique Tierno Galván que proponía la siguiente adición final: “su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos” (núm. 457)<sup>408</sup>. Según dicho parlamentario, este último párrafo servía para completar el artículo, pues hacía que los partidos políticos tuvieran que organizarse con la misma estructura democrática que se pedía para el Estado<sup>409</sup>, es decir, y entre otras cuestiones, que se respetara la pluralidad interna para que no hubiera estructuras de poder con un sistema de valores antagónico al establecido en el artículo 1.1 que pudieran desestabilizar el Estado. Adición que se aprobó por amplia mayoría en Comisión, pasando el nuevo texto por el Pleno del Congreso sin modificación alguna. Posteriormente, en los debates de la Comisión de Constitución del Senado también se defendió sólo una enmienda, la número 655 de Ollero Gómez. Dicha iniciativa pretendía cambiar el concepto de “pluralismo democrático” por el de “pluralismo político”, pues entendía que lo primero invocaba a una sociedad diversa en general mientras que lo segundo era específico para los partidos políticos<sup>410</sup>. Idea ésta que fue aprobada en Comisión sin disputas y mantenida en el Pleno del Senado, quedando el artículo 6º de la siguiente manera:

“los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”

En suma, la ausencia tanto de una confrontación significativa sobre las implicaciones que comportaba el redactado del artículo 1.1 y del 6, así como de votaciones ajustadas sobre dichos preceptos en las Comisiones o los Plenos, nos permite considerar la posibilidad de que hubiera entre los grupos parlamentarios un fuerte consenso teórico-doctrinal en base a tres principios. Uno, que el modelo de democracia que se pretendía implantar en España tenía unas características diferentes al establecido en los países del Este o al propugnado durante mucho tiempo por el Movimiento

---

política. Se forman y ejercen su actividad libremente dentro del respeto a la Constitución y a la ley”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 8.

<sup>408</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 911.

<sup>409</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 910-912.

<sup>410</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3096-3097.

Nacional, pues se basaba en considerar a la sociedad como un ente diverso que se expresaba políticamente a través de una pluralidad de partidos que se disputaban el poder y se encargaban de ensamblar esa heterogeneidad. Dos, que se debía impedir la posibilidad de interpretaciones alternativas sobre dicho tipo de democracia y, por tanto, era perentorio establecer el pluralismo político como un elemento básico mediante la cual se interpretarían y desarrollarían las demás normas constitucionales. Cuestión que se realizó al incluirlo como un valor superior del ordenamiento jurídico. Y tres, que el instrumento político fundamental de esa sociedad democrática y plural eran unos partidos que “concurrían a la formación y manifestación de la voluntad popular” y cuya “estructura interna y funcionamiento debía ser democrática”, optando así por la representación como modo preferente de participación política de la ciudadanía<sup>411</sup> y obligando a que los partidos cumplieran internamente con aquellos valores fundamentales establecidos anteriormente en el artículo 1.1. En definitiva, hubo un consenso mayoritario sobre establecer el pluralismo político y los partidos como características básicas del Estado democrático que se quería constitucionalizar, cuestión ésta que bien pueden percibirse sutilmente en las palabras de Ollero Gómez sobre el artículo 6,

“la importancia de este artículo no puede desconocerse, ya que, en última instancia, no apunta sólo a la legitimación de los partidos en el plano constitucional, sino que también, defendiéndoles, apunta en el texto a defender y garantizar la democracia como tal”<sup>412</sup>

### **Artículo 1.3**

Cambiamos ahora un poco el perfil y veamos las controversias que existieron sobre aquel artículo 1.3 donde se afirmaba que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. A nuestro parecer, previo al estudio de los debates es importante advertir sobre dos cuestiones que creemos nos pueden aportar perspectiva y acotar el ámbito de análisis. En primer lugar, que si bien el artículo produjo una

---

<sup>411</sup> Manuel Ramírez Jiménez, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 51-99.

<sup>412</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3096.

considerable discusión tanto en las Comisiones como en los Plenos (presentándose una pluralidad de votos particulares y enmiendas), el texto que salió de la Ponencia permaneció inalterado hasta la aprobación final de la Constitución. Y, en segundo lugar, como afirma Manuel Aragón:

“el 1.3 encierra dos enunciados perfectamente discernibles: uno de carácter político y otro de carácter jurídico. El primero “La forma política del Estado español es la Monarquía”; el segundo “la Monarquía española es una Monarquía parlamentaria”. El primero enuncia la forma política del Estado, o mejor dicho, la forma de Estado desde el punto de vista político; el segundo enuncia la forma de Gobierno, con indudable trascendencia jurídica”<sup>413</sup>

Es decir, mientras lo segundo nos permite delimitar nuestro ámbito de estudio únicamente a las discusiones que versaron sobre la forma de Gobierno, no entrando a examinar los diversos planteamientos que se dieron en los debates parlamentarios sobre la monarquía como forma política de Estado; lo primero nos da una visión de que las posturas doctrinales sobre el contenido estaban bastante encontradas, mezclándose además dos debates simultáneos (Monarquía vs. República y Monarquía constitucional vs. Monarquía parlamentaria) que dificultaron cualquier tipo de consenso ulterior al texto presentado por la Ponencia. En base a estas dos premisas, veamos cuáles fueron los enfrentamientos dialéctico-doctrinales que florecieron durante los trabajos parlamentarios.

Aunque la primera de las discusiones sobre la monarquía parlamentaria en la Comisión del Congreso fue la enmienda número 36 de Hipólito Gómez de las Rocas (Candidatura Aragonesa Independiente de Centro) en la que, desde una concepción de la Monarquía como forma de Estado preexistente a la Constitución, se pedía el cambio del precepto por el de “monarquía constitucional” al considerarlo más apropiado para

---

<sup>413</sup> Manuel Aragón Reyes, *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 58. Sobre la discusión de la forma política del Estado, el propio Aragón afirmará en páginas anteriores: “tanto en la defensa que del texto del artículo 1.3 hicieron la mayoría de los parlamentarios por considerar que en él se dice que la Monarquía parlamentaria es la forma de Estado, como por la oposición de la minoría pretendiendo alterarlo para que ello no se dijese, del debate de las dos Cámaras se desprende, sin lugar a dudas, que el sentido del texto está claro para los constituyentes: forma política del Estado quiere significar forma de Estado”..., pág. 31.

referirse al conjunto de autolimitaciones que la Carta Magna imponía al Rey<sup>414</sup>; sería en la enmienda número 691 de Laureano López Rodó (Alianza Popular) donde la discusión tuvo mayor profundidad doctrinal. La intención de López Rodó era tanto la eliminación del adjetivo “parlamentaria” como el establecimiento de un nuevo apartado en el que se regulara la existencia de un “sistema parlamentario que regirá las relaciones entre los poderes del Estado” (enmienda “in voce”). Es decir, y como él mismo afirmó, su objetivo no era que desapareciera de la constitución el régimen parlamentario, sino que se distinguiera claramente entre forma de Estado y de Gobierno, otorgándose lo primero a un monarca constitucional y lo segundo al sistema parlamentario<sup>415</sup>. Frente a dichas pretensiones, Óscar Alzaga Villamil (UCD) realizó un turno en contra que, por su gran capacidad de condensar las dos posturas encontradas, consideramos necesario reproducir casi en su total integridad:

“De forma muy breve [...] se puede afirmar que la monarquía parlamentaria constituye el último eslabón, el último estadio de la larga evolución de las formas monárquicas de gobierno hacia lo que se dan en llamar “las democracias coronadas”. Y esto es algo que no tiene nada que ver con que el monarca esté o no presente en el Parlamento, como nos dice el señor López Rodó.

La monarquía constitucional es algo diferente, es aquel tipo de forma de gobierno en que el poder regio se encuentra limitado por la coparticipación del Parlamento y por la implantación de una super-legalidad del monarca, no puede modificar por sí los derechos y garantías, pero es la situación que corresponde históricamente a la España del Estatuto Real de 1834 [...] Es más, en la monarquía constitucional, los Ministros no son responsables políticamente ante el Parlamento. Y he aquí que ésta es una de las grandes notas definitorias de la monarquía parlamentaria. Los ministros del gabinete responden políticamente ante el Parlamento, tal y como está concebido y diseñado en el anteproyecto de Constitución que nos ocupa.

La monarquía parlamentaria es aquella en que prevalece, de otra parte, el principio de la reserva de ley; en suma, donde las intervenciones personales del Rey quedan reducidas al mínimo, donde el Rey reina, pero no gobierna”<sup>416</sup>

---

<sup>414</sup> “la enmienda que propongo consiste en sustituir la expresión “monarquía parlamentaria” por la de “monarquía constitucional”, con lo cual queda dicho que no se pone en cuestión la idea monárquica, sino que se da por supuesta y, congruentemente, por preexistente la monarquía”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I...pág. 790.

<sup>415</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I...pág. 791-792.

<sup>416</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág 792-793. El PCE, en su memoria sobre el proyecto de Constitución, defendería la misma interpretación doctrinal afirmando que el concepto de “Monarca constitucional” utilizado por el Jefe del Estado en la

Mientras Antonio Carro Martínez (Alianza Popular) contestaba a Alzaga afirmando que el significado otorgado por éste a la monarquía constitucional era novedoso y desconocido para muchos diputados<sup>417</sup>; Gabriel Cisneros Laborda, en nombre de la Ponencia, cerraría el debate explicitando que la interpretación realizada por Alzaga sobre el significado de ambos preceptos era la misma que había impulsado a los ponentes hacia el actual redactado, pues

“nosotros entendemos que, como decía el señor Alzaga en su intervención, la expresión “monarquía parlamentaria” es una expresión que tiene una elaboración doctrinal detrás, no ciertamente nueva ni moderna, sino suficientemente inequívoca, que resume, implica y supera la más antigua de “monarquía constitucional”<sup>418</sup>

En cuanto a los debates en la Comisión del Senado, la enmienda 116 de Manuel Iglesias Corral (Candidatura democrática gallega)<sup>419</sup>, la 422 de Belén Landáburu Gonzalez (designación real)<sup>420</sup> y la 596 de Carlos Ollero Gómez (designación real)<sup>421</sup>,

---

apertura de las Cortes, “es un punto de vista interesante [...] pero no es, ni mucho menos, el más avanzado en el recorrido histórico que ha seguido la institución monárquica desde sus formas patrimoniales más primitivas. La monarquía constitucional designa una forma y un momento histórico concreto de limitación de la monarquía absoluta o pura [...] Hasta ahora, la forma última de este desarrollo no es dicha limitación del poder absoluto del monarca, sino la transformación de éste en un poder representativo que personifica al Estado, pero que no lo dirige. La monarquía que más se ha adaptado a las exigencias de las sociedades desarrolladas de la actualidad es la *monarquía parlamentaria*”, en Jordi Solé Tura, *Los Comunistas y la Constitución*, Forma, Zaragoza, 1978, pág. 29-30.

<sup>417</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág 793.

<sup>418</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág 794.

<sup>419</sup> La enmienda pretendía establecer que “la forma política del Estado español es la Monarquía constitucional y parlamentaria”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2713.

<sup>420</sup> La enmienda trataba de sustituir el texto de la Ponencia por el de “monarquía constitucional de gobierno parlamentario”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2844.

presentaron unas características similares que nos permite agruparlas para el análisis. Todas ellas consideraban a la monarquía constitucional como forma de Estado y creían que dicha estructura requería un régimen parlamentario donde las Cámaras fueran la sede de la representación del pueblo como titular de la soberanía y tuvieran el control político del Gobierno; pero mientras Ollero Gómez consideraba que el concepto “parlamentario” debía eliminarse porque sólo hacía referencia a un sistema de relaciones entre poderes pero no era una forma de gobierno, Iglesias y Landáburu creían todo lo contrario y estimaban que debía conservarse el vocablo porque completaba la descripción de la monarquía constitucional<sup>422</sup>. Frente a todas estas enmiendas, y en el turno final de portavoces de la Comisión del Senado, Antonio López Pina (PSOE) reiteró los argumentos doctrinales dados en la Comisión del Congreso tanto por Alzaga como por Cisneros Laborda para el mantenimiento del concepto “monarquía parlamentaria”, pues afirmaba que,

“En el debate que está teniendo lugar [...] sobre la Monarquía parlamentaria, algunos señores Senadores propugnan la Monarquía constitucional como forma política. Y estos señores Senadores parecen desconocer, o al menos olvidar, lo que la Monarquía constitucional políticamente ha significado en la historia de España.

La Monarquía constitucional supuso históricamente la negación de la soberanía nacional y del poder constituyente del pueblo, y la afirmación de una Constitución histórica dual, basada en las instituciones del Rey y las Cortes, cuyas relaciones la Constitución escrita simplemente se limitaba a regular y articular [...] La nueva Monarquía democrática, que estas Cortes constituyentes van a erigir fundacionalmente, sólo puede tener como referencia la soberanía nacional. Los socialistas nos declaramos compatibles con la Monarquía, pero únicamente con la Monarquía parlamentaria referida a la soberanía nacional, no con instituciones que cuestionen la primacía absoluta de la misma”<sup>423</sup>.

Esta dialéctica entre monarquía constitucional y parlamentaria se mantuvo también en el Pleno del Senado gracias al voto particular 14 presentado por el filósofo orteguiano Julián Marías Aguilera, un senador de designación real cuya propuesta fue

---

<sup>421</sup> La enmienda proponía la eliminación del término “parlamentario”, admitiendo la posibilidad que se llamara “monarquía constitucional democrática”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2916.

<sup>422</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2992-3001.

<sup>423</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3002

adjetivar la Monarquía como “constitucional y parlamentaria” al considerarlo más completo porque “es constitucional lo que define a la Monarquía” y “el adjetivo parlamentaria no es suficiente, porque hay muchas formas de Gobierno (dictatoriales, arbitrarias, de cualquier otra forma) que tienen Parlamentos”<sup>424</sup>. Frente a dicha proposición, y utilizando un turno en contra, Antonio Jiménez Blanco (UCD) insistió en lo que ya había sido afirmado por Alzaga, Cisneros y López Pina, que no era otra cosa que entender la Monarquía parlamentaria como una forma política donde

“la Corona y su titular en cada momento, el Rey, son elementos fundamentalmente simbólicos, desposeídos de atribuciones concretas para la conducción de la vida política del país y dotados sólo de un fondo último e inconcreto de poder que quizás actúa sólo en caso de gravísima crisis. En toda Europa, la Monarquía parlamentaria ha sido el resultado, no de previsiones constitucionales concretas, sino de una lenta evolución en la que, partiendo de estructuras constitucionales que dotaban a la Corona de facultades muy concretas y que, sobre todo, le atribuían la titularidad del poder ejecutivo, se ha pasado a una situación en la que, sin cambios en los preceptos constitucionales, el Rey ha quedado casi totalmente desposeído de facultades concretas, pasando el poder ejecutivo y la dirección política del país a manos de un órgano colegiado: el Gobierno, responsable ante el Parlamento. Cabe decir, sin exageración, que el proyecto sometido a informe es realmente el primer ejemplo de Constitución en el que desde el origen se intenta configurar una Monarquía Parlamentaria a través de la norma escrita”<sup>425</sup>

En suma, de los debates tanto en el Congreso como en el Senado sobre la constitucionalización de la Monarquía parlamentaria como forma de Gobierno creemos poder extraer las siguientes conclusiones. Primera: que tanto los ponentes como aquellos que presentaron enmiendas estuvieron doctrinalmente de acuerdo en la necesidad de otorgar al Parlamento la representación política de la voluntad soberana del pueblo. Anuencia ésta que creemos provenía de haber consensuado anteriormente un Estado democrático y pluralista donde los instrumentos principales de agrupación política eran unos partidos que adquirirían carácter institucional a través del Parlamento<sup>426</sup>. Segunda: que el principal elemento de discusión fue el papel que debía

---

<sup>424</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4339.

<sup>425</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4339-4340

<sup>426</sup> Luís Sánchez Agesta, tras visualizar el Anteproyecto, afirmará que en él había un “propósito de racionalización del régimen parlamentario, expresando en Derecho escrito lo que ha sido el resultado de un proceso evolutivo y consuetudinario en las Monarquías europeas, que han



jugar el monarca dentro del sistema parlamentario, dividiéndose las opciones entre aquellos que abogaban por una monarquía constitucional y aquellos que preferían que fuera parlamentaria. Los que defendieron la primera opción consideraban la Monarquía como una forma política de Estado y, creemos que veladamente porque no expusieron con claridad sus argumentos sobre el significado de la monarquía constitucional, abogaban porque el Rey poseyera algún tipo de peso político específico dentro del engranaje parlamentario. Posiblemente por ello, tres de las cuatro enmiendas que iban en esa dirección fueron realizadas por senadores de designación real (Landáburu, Ollero y Marías)<sup>427</sup>. En cambio, aquellos que abogaron por la monarquía parlamentaria explicitaron en todo momento el porque de su opción jurídico-doctrinal, pues afirmaron que dicho precepto comportaba otorgar al monarca únicamente un papel simbólico en el interior del engranaje político y que el Gobierno respondía únicamente ante el Parlamento. Y tercera conclusión: los Ponentes consideraron que, jurídicamente, monarquía constitucional significaba tanto soberanía compartida entre Rey y Parlamento como la no responsabilidad política de los ministros delante de los parlamentarios, estimando a su vez que el precepto monarquía parlamentaria se ajustaba mejor a lo que doctrinal e ideológicamente querían constitucionalizar<sup>428</sup>. Cuestión esta

---

establecido en el cuadro de una Monarquía constitucional y democrática el régimen parlamentario”, en “Significado y poderes de la Corona en el Proyecto constitucional”, VVAA, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1978, pág. 112.

<sup>427</sup> Miguel Herrero de Miñón, en sus memorias, afirma que en UCD nadie “discutía la Monarquía, ni nadie, tampoco, la primacía honorífica y simbólica del Monarca. Pero cuando se trataba de articular sus competencias concretas el acuerdo era difícil [...] Yo siempre defendí que el principio parlamentario exigía la formación y dimisión del Gobierno, no en virtud de la confianza regia, sino exclusivamente de la mayoría de las Cortes” pero “los criterios predominantes en UCD eran otros y de signo contradictorio”. Y también recuerda que, en fecha de 6 de mayo de 1978, “algunos senadores de designación real me pidieron ayuda para presentar enmiendas en pro de los poderes del Rey”, en *Memorias de estío...*, pág. 127-128 y 139.

<sup>428</sup> Sobre la expresión “Monarquía parlamentaria”, Alzaga Villaamil asevera que “la versión que ha prosperado en este número 3 del artículo 1º es la más progresiva de cuantas se barajaban. Hoy por Monarquía parlamentaria se entienden las Monarquías europeas, las Monarquías tanto nórdicas como las del Benelux y, por antonomasia, las británicas, que han seguido todo un largo proceso para llegar al último eslabón, al último estadio de la larga evolución de las formas

que puede verse con nitidez en el informe de la Ponencia designada para estudiar las enmiendas al Anteproyecto de Constitución, pues no se admitió ninguna que intentara introducir el término “constitucional” por considerar que

“la expresión monarquía parlamentaria es técnicamente más precisa que la propuesta por la enmienda número 36 del señor Gómez de las Rocas, la enmienda número 76 del señor Gastón Sanz, la enmienda número 455 del Grupo Mixto, la enmienda número 691 del señor López Rodó y la enmienda número 736 del señor Ortí Bordás”<sup>429</sup>

Por tanto, durante los debates parlamentarios, más que una discusión sobre si el sistema de Gobierno debía forjarse alrededor de un Parlamento que ostentara la representación política de la soberanía popular, lo que se sustentó fue el encaje del monarca en dicho entramado jurídico-institucional. Siendo evidente por la imposibilidad de obtener una mayoría alternativa, que la Ponencia primero y los grupos parlamentarios mayoritarios después, estuvieron políticamente de acuerdo tanto en configurar al Rey como un instrumento simbólico sin participación política efectiva como en instaurar un régimen parlamentario.

## **Artículo 9.2**

Pasemos finalmente a examinar los debates parlamentarios del artículo 9.2, el último de los principios constitucionales que ostenta una relación directa con la representación política. El anteproyecto de Constitución establecía ya un contenido muy

---

monárquicas de Gobierno [...] Y esta última etapa es, en la terminología perfectamente acuñada por la politología contemporánea, la de las democracias parlamentarias. La Monarquía constitucional, por el contrario, aun siendo un término que literalmente sirve para describir toda Monarquía que se encuentre establecida en un país dotado de Constitución, es un concepto [...] que supuso históricamente poner en tela de juicio la soberanía nacional y el poder constituyente del pueblo, para defender una Constitución histórica dual, basada en dos grandes Instituciones históricas: la Corona y las Cortes, que la Constitución no creaba, sino que limitaba a reconocer”, en Oscar Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978...*, pág. 87-88.

<sup>429</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág 506.

similar al que definitivamente se constitucionalizó<sup>430</sup>, pero sería tras la aceptación en el informe de la Ponencia de algunas enmiendas de carácter léxico y la sustitución voluntaria del concepto “desarrolla su personalidad” por el de “se integran”, que el artículo adquiriría su forma definitiva:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”<sup>431</sup>.

Ya en el debate de la Comisión del Congreso, todas las enmiendas que habían sido presentadas fueron retiradas, trasladándose íntegramente el texto al Pleno del Congreso y aprobándose sin controversia alguna por 316 votos a favor y dos abstenciones<sup>432</sup>. En cambio, durante su paso por la Comisión del Senado, se presentaron dos enmiendas, la número 591 de Carlos Ollero Gómez que pretendía modificar “promover” por “establecer” y “remover” por “suprimir”, que no prosperó; y la número 12 de Progresistas y Socialistas independientes que procuraba sustituir “individuos y grupos” por “personas”, al entender que la libertad y la igualdad sólo podían tener a éstos como destinatarios. Enmienda ésta segunda que, aunque fue aceptada en Comisión, decayó en el Pleno del Senado al aprobarse el voto particular 65 bis del Grupo Parlamentario Socialista por el que se pedía la restitución del texto del Congreso<sup>433</sup>. Siendo durante la defensa de éste último el momento en que, Antonio Jiménez Blanco (UCD), por cesión del socialista Ramón Fernández-Torrecilla, esbozaría con mayor claridad el significado que el artículo poseía para dichos grupos

---

<sup>430</sup> La redacción del anteproyecto era la siguiente: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que éste desarrolla su personalidad sea real y efectiva; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 9.

<sup>431</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 510.

<sup>432</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1975-1976.

<sup>433</sup> Pablo Font Oporto, “El artículo 9.2 entre el valor igualdad y el Estado social. Estudio histórico y sistemático”, en *Revista General del Derecho Constitucional*, núm. 16 (2013), pág. 6-18.

parlamentarios y por lo que consideraban pertinente conservar el texto salido del informe de la Ponencia:

“Es evidente que el texto se inserta en el viejo concepto de la “igualdad ante la Ley”, si bien con una tendencia –utópica, pero de aspiración de alguna manera lógica en un Estado moderno de bienestar- hacia la libertad e igualdad, reales y efectivas, de individuos y de grupos integrados por individuos, que necesitan de las libertades formales como imprescindibles, pero que aspiran a agotar sus apetencias en ellas.

En definitiva, pues, el texto se ha de interpretar –y así lo hace UCD- en su propio y natural contexto. Actuación de los poderes públicos tendentes a promover y facilitar la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que éstos se integran, de forma que no existe discriminación, de forma que todos tengan igualdad de oportunidades, plataforma idéntica –diríamos- frente a la ley y dentro de la ley. Facilitación, en definitiva, de que todos los ciudadanos participen –con libertad e igualdad, a partir de la libertad y de la igualdad ante la ley- en la vida política, en la vida cultural y en la vida social”<sup>434</sup>.

Menos esta clarificación genérica por parte de Jiménez Blanco, durante todo el trámite parlamentario la controversia fue prácticamente inexistente y las exposiciones de los parlamentarios, bien por centrarse en defender las modificaciones de carácter léxico o bien por su excesiva condensación en el intento de aclarar que implicación poseía el texto<sup>435</sup>, sólo permiten una comprensión parcial del mismo. Pero, ¿de dónde surge entonces dicho artículo y cuáles son sus relaciones para con la representación política? Según Peces-Barba, el espíritu original se encuentra en el artículo séptimo del

---

<sup>434</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4399.

<sup>435</sup> Por excesiva condensación nos referimos a las palabras de Manuel Villar Arregui en la Comisión del Senado cuando afirma: “se trata de un precepto que desborda los límites de la democracia formal para, con su dinamismo, permitir penetrar en los ámbitos o en las áreas de la democracia real o, si se prefiere, de la democracia integral”; y las de David Pérez Puga en el siguiente turno a favor cuando dice: “Entendemos que este apartado 2 del artículo 9º supone la implantación de una democracia de frontera móvil, de una democracia real, de una democracia tremendamente dinámica, y será uno de los artículos más importantes y trascendentes para la interpretación de la Constitución y para hacer efectiva esa democracia real, que no se contradice en absoluto con la democracia formal, que se complementa; pero que, en un sentido dinámico y transformador de la Constitución, es evidente que este artículo va a cumplir esa finalidad”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3136 y 3137 respectivamente.

anteproyecto de Constitución del Partido Socialista Obrero Español<sup>436</sup> que, a su vez, y como se manifiesta durante los debates parlamentarios<sup>437</sup>, se inspiró en el artículo 3º de la Constitución italiana de 1947<sup>438</sup>. A criterio del propio Peces-Barba, fue “uno de los elementos básicos para que la Constitución fuese aceptable para la izquierda” pues,

“frente a las tradicionales posiciones de las Constituciones de origen liberal que reconocían al Derecho dos grandes funciones, la garantizadora de la libre acción de los particulares, en el ejercicio de la autonomía de la voluntad [...], y la represora para regular el uso de la fuerza por parte del Estado [...], este

---

<sup>436</sup> “Artículo 7. “Para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que éste desarrolla su personalidad sea real, corresponde a los órganos del Estado y a los de las Autonomías promover las condiciones que las hagan efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país”, en Gregorio Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, pág. 50 y 272. Cf. Fernando Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución...*, pág. 165.

<sup>437</sup> Manuel Villar Arregui afirmará durante la defensa de la enmienda 12 del Grupo Progresista y Socialista independiente que “el dinamismo que encierra este precepto, que como todos saben está inspirado en el artículo 3º de la Constitución italiana, ha sido allí puesto de manifiesto en múltiples ocasiones con motivo de la discusión e incluso de la eventual inconstitucionalidad de algunas medidas”. En la misma línea, David Pérez Puga (Partido Gallego Independiente) dirá en el turno a favor sobre la misma enmienda 12 que “como también se ha dicho, este artículo está tomado del artículo 3º de la Constitución italiana, que ha sido uno de los más polémicos y que se inscribe en este sentido prospectivo y dinámico de la constitución”. Ambos están en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3136-3137. Cf. Pablo Font Oporto, “El artículo 9.2 entre el valor igualdad y el Estado social. Estudio histórico y sistemático”..., pág. 18-21; Ángel Garrorena Morales, *El Estado español como estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 58-64.

<sup>438</sup> “Es misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política y social del país”, en Carlos López Blanco, “El artículo nueve, párrafo segundo, de la Constitución: una aproximación general”, en *Jornadas de Estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, Vol. I, Secretaria General Técnica, Madrid, 1988, pág. 171.

precepto que proponíamos abría la puerta a una nueva función del Derecho: la promocional. Suponía una acción positiva de los poderes públicos, que podían actuar para incorporar a la vida social mayores dimensiones de igualdad, y para convertir en más real a la libertad, a través de la satisfacción de las necesidades básicas de los sujetos del Derecho”<sup>439</sup>

Es decir, el artículo 9.2 fue concebido como la exposición de aquella doctrina del Estado social de derecho<sup>440</sup> por la cual, la justicia y la igualdad como elementos fundamentales para el desarrollo de la libertad sólo pueden darse realmente si de forma efectiva existe igualdad de oportunidades de origen, idea esta que se aplica tanto al ámbito económico como al político, social y cultural; y que únicamente puede garantizarse a través de una actuación constante de los poderes públicos<sup>441</sup>. Por tanto, y

---

<sup>439</sup> Gregorio Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, pág. 51.

<sup>440</sup> Este concepto emergió de la mano de Herman Heller, siendo adoptado posteriormente por una pluralidad de juristas entre los que destacan Reinhold Zippelius a nivel europeo y Fernando de los Ríos o Elías Díaz García a nivel nacional. Aún así, no todos concebirían el precepto de manera idéntica, pues mientras Heller y Díaz vieron el Estado Social de Derecho como una etapa de transición hacia el verdadero socialismo, Zippelius lo percibió como el primer paso hacia el Estado democrático de Derecho. Cf. Herman Heller, *Escritos políticos*, Madrid, 1985; Reinhold Zippelius, *Teoría general del Estado*, México, 1987; Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, 1981; Fernando Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución...*, pág. 30-32; Ángel Garrorena Morales, *El Estado español como estado social y democrático de derecho...*, pág. 30-48; Carlos López Blanco, “El artículo nueve, párrafo segundo, de la Constitución: una aproximación general”..., pág. 179-181.

<sup>441</sup> Oscar Alzaga, siguiendo más el pensamiento de Zippelius que el de Heller, afirma que “hablar de Estado social de Derecho es poner el punto de mira de nuestro grandes objetivos nacionales en la superación de la actual etapa de lucha de clases –que en nuestra patria, por qué no reconocerlo, atraviesa un momento de especial efervescencia- para entrar en un campo de juego en el que, de conformidad con unas reglas establecidas por la voluntad popular expresada en la forma prevista en la Constitución, se vaya solventando los inevitables conflictos de intereses, alcanzando niveles de soluciones progresivamente más justas. Pues bien, a estos estadios cada vez más justos en la relación social se llega, en un Estado social de Derecho, por medio de la legislación y de la acción, decidida y a la par controlada democráticamente, de los poderes públicos”, en *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978...*, pág. 79.

aunque en los debates no se explicitara, creemos que la inclusión en el texto del concepto “participación de todos los ciudadanos en la vida política” significaba que dicha doctrina del Estado social de Derecho debía aplicarse también a todos aquellos mecanismos que hacían efectivo el principio de la soberanía popular. Pero, como dicho principio se ejercía en el interior de un Estado democrático cuyos pilares fundamentales desde el punto de vista político eran el pluralismo como un valor superior del ordenamiento jurídico, los partidos como instrumento esencial de la vida política y el Parlamento como la representación de la voluntad soberana del pueblo (artículos 1.1, 1.3 y 6), los parlamentarios es posible que concibieran que las acciones de los poderes públicos se debían centrar principalmente, y sin perjuicio de actuación sobre elementos de democracia directa o semidirecta, en promover o remover aquellos instrumentos del sistema de gobierno representativo que permitían o impedían que dicha igualdad fuera real y efectiva y, por tanto, que la disputa entre los individuos y los grupos en que éstos se organizaban para ostentar democráticamente el poder fuera justa<sup>442</sup>. O dicho de otra

---

Cf. Emilio Suñé Llinas y José Luis Villar Palasí, “El Estado de Derecho y la Constitución”, en Oscar Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978...*, pág. 509-513.

<sup>442</sup>A nuestro parecer era una concepción que ya había sido desarrollada años atrás por Ernst Wolfgang Böckenförde cuando afirmaba: “La igualdad que implica y exige la democracia se refiere a la posibilidad de alcanzar (o mantener) el poder político que se ejerce en los órganos y los cargos estatales. Y su principio fundamental es el de asegurar la igualdad de oportunidades para ejercer el poder político. De acuerdo con ello, la igualdad se extiende a todos los derechos que hacen posible llegar al poder político o que tienen a este como su objeto; a los derechos políticos de participación. Entre ellos se cuentan el derecho de sufragio (activo y pasivo) [...], el derecho de acceso a los cargos públicos [...] y la participación en los derechos de la libertad democrática [...] como base de una libertad democrática de participación igual. Además, y tomando pie en lo anterior, se incluye también la igualdad de los partidos políticos y, en especial, su derecho a la igualdad de oportunidades [...] La igualdad democrática es igualdad política, y como tal no puede equipararse a la igualdad jurídica general. Lo que ella hace es establecer la igualdad jurídica para un ámbito determinado, esto es, para el de la participación en la formación de la voluntad política y el ejercicio del dominio, y por lo tanto no incluye la exigencia de que también tenga que aplicarse a todos los otros ámbitos de la vida y a todas las materias, como por ejemplo al acceso a la profesión de hombres y mujeres o al derecho de familia. La igualdad democrática tampoco significa igualdad social. Puede coexistir con la existencia de estratificación dentro de un pueblo, e incluso con diferencias entre ricos y pobres. Ahora bien, la igualdad de los derechos políticos de participación descarta todos los obstáculos

manera, la casi unánime aceptación en los anteriores artículos de que debía configurarse un Estado donde la democracia fuera esencialmente representativa y organizada tanto a través de partidos políticos como del Parlamento, la no recusación por parte de Diputados y Senadores de la doctrina del Estado social de derecho y la inclusión del texto “participación de todos los ciudadanos en la vida política” en el artículo 9.2, nos lleva a considerar como plausible la siguiente hipótesis: los constituyentes aceptaron la doctrina propuesta por el partido socialista de que los poderes públicos actuaran directamente para garantizar la igualdad de oportunidades en el interior del sistema político, pero como éste era conceptualizado por ellos como fundamentalmente parlamentario, al incluir dicha frase es posible pensar que tuvieron en mente hacer factible de forma primordial el control, remoción y promoción de los instrumentos del sistema de gobierno representativo para que la igualdad fuera auténtica y efectiva.

En suma, creemos que después de algunas reticencias iniciales a las que hace referencia Peces-Barba<sup>443</sup>, hubo un consenso entre los grupos parlamentarios mayoritarios por el que se consideró necesario establecer un artículo 9.2 en el que se compeliere a los poderes públicos para que actuaran desde el punto de vista material sobre esa democracia representativa que se estaba construyendo y cuyos elementos fundamentales eran el pluralismo, los partidos y el Parlamento. O dicho de otro modo, hubo acuerdo en establecer un artículo en el que no sólo se permitiera desarrollar las condiciones materiales de igualdad y justicia en el interior de la democracia representativa que se estaba consensuando, sino que además configurara a los poderes

---

que se oponen a la realización de la igualdad social. Tiene como efecto el que los distintos aspectos de la vida social, incluido el establecimiento de la igualdad social, puedan convertirse, sin impedimentos, en el contenido de la política, y de hecho esto es así a menudo en la lucha por el consenso de los electores”, en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia...*, pág. 83.

<sup>443</sup> Gregorio Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, pág. 51-52. En ésta línea, y según afirmaba sobre el artículo 9.2 Alzaga en una de sus obras, “tan singular aportación al Derecho Constitucional tiene su origen en la tenacidad, sin límites, que el ponente Sr. Peces-Barba, prestigioso dirigente del PSOE, puso en la inclusión de tal inciso. Pese al auténtico respeto y admiración que sentimos por tan ilustre parlamentario, no podemos dejar de decir, que, a nuestro juicio, este inciso es, desde todo punto de vista, desafortunado”, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978...*, pág. 134-135.



públicos como evidentes responsables de que ello se llevara a cabo para que los derechos proclamados no fueran limitados o impedidos en la realidad.

#### 4.1.2 Como un derecho fundamental

Según Peces-Barba, uno de los debates donde hubo mayor división entre los Ponentes fue el dedicado a la constitucionalización (o no) de unos derechos básicos para el ser humano y el ciudadano<sup>444</sup>. José Pedro Pérez Llorca, Miguel Herrero de Miñón (ambos de Unión de Centro Democrático) y Manuel Fraga (Alianza Popular) consideraban que la Carta Magna debía carecer de una parte dogmática donde se establecieran valores y derechos fundamentales, creyendo que era pertinente modelar una Constitución formal donde sólo hubiera una remisión a los textos internacionales en materia de derechos humanos<sup>445</sup>. Frente a ellos, Jordi Solé Tura (Partido Comunista de España), Miquel Roca Junyent (Minoría catalana) y el propio Peces-Barba (Partido Socialista Obrero Español), estimaban imprescindible la constitucionalización de unos derechos y garantías, rechazando

“la posibilidad de desconstitucionalizar los derechos humanos y la propuesta alternativa de hacer una referencia a los textos internacionales porque éstos eran producto de un pacto entre Estado soberanos y lógicamente estaban más recortados. Un Título propio de derechos humanos podía ir más lejos en los contenidos de los derechos, y en todo caso, podía incluir una garantía efectiva ante los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional que no existía plenamente en el Derecho Internacional. Pretender regular los derechos humanos en la Constitución española con referencia al sistema internacional, era renunciar a toda una historia de la protección en el Derecho interno, mucho más avanzado”<sup>446</sup>

Sería en el Anteproyecto que la Ponencia entregaría como documento de trabajo a los parlamentarios, donde finalmente apreciamos que la postura prevaleciente fue aquella que consideraba necesario constitucionalizar una serie de derechos fundamentales para que sobre ellos pudiera recaer una tutela efectiva y reforzada de los

---

<sup>444</sup> Gregorio Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, pág. 53.

<sup>445</sup> Miguel Herrero de Miñón. *Memorias de estío...*, pág. 140.

<sup>446</sup> Gregorio Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, pág. 35-36.

tribunales. Asimismo, de entre todos los derechos que se acabaron estipulando, nosotros solamente entraremos a analizar aquellos que tienen una directa vinculación con la representación política, es decir, el artículo 23 que trata sobre la participación política y el artículo 29 que regula el derecho de petición.

### **Artículo 23**

Sobre el texto que salió de la Ponencia, el cual ya poseía un contenido muy similar al definitivo<sup>447</sup>, se presentaron cinco enmiendas: una que pretendían modificar el léxico del texto pero que no variaba el contenido del mismo (la número 475 del Grupo Parlamentario Mixto<sup>448</sup>) y otras cuatro que alteraban parcialmente el fondo del artículo (la número 2 de Antonio Carro Martínez, la número 63 de Gonzalo Fernández de la Mora, la número 691 de Laureano López Rodó y la número 736 de José Miguel Ortí Bordás<sup>449</sup>).

---

<sup>447</sup> “1. Todos los ciudadanos mayores de edad tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 11

<sup>448</sup> El Grupo Parlamentario Mixto pedía suprimir el vocablo “Todos” del inicio del artículo. Cf. *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 322.

<sup>449</sup> La enmienda de Antonio Carro Martínez dejaba fuera de los derechos fundamentales exigibles a todo instrumento de participación política que no se realizara a través del voto (por ejemplo la iniciativa legislativa popular), pues proponía el siguiente texto: “1. Todos los ciudadanos mayores de edad tienen el derecho de sufragio activo y pasivo en la forma determinada en la ley. 2. Asimismo tienen derecho a igualdad de oportunidades para acceder a las funciones y cargos públicos”. La enmienda de Gonzalo Fernández pretendía tanto suprimir el apartado primero por ser una reiteración de los artículos 59, 105 y 133; como modificar el apartado segundo para que se afirmara que “Todos los ciudadanos mayores de edad tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes”. Laureano López Rodó veía necesario suprimir la palabra “en elecciones periódicas” por considerar que éstas no podían darse siempre. Y, finalmente, José Miguel Ortí Bordás creía conveniente especificar que la participación directa se realizaba “a través de referéndum”, excluyendo de los derechos exigibles a cualquier otro mecanismo de

En el posterior informe de la Ponencia, se aceptó la enmienda 475 que pedía la supresión de la palabra inicial “todos” y se adoptó parcialmente la enmienda 2, añadiéndose en el segundo apartado la frase “según su mérito y capacidad” después de “funciones y cargos públicos”<sup>450</sup>. El texto que pasó a la Comisión del Congreso sólo tuvo una enmienda, aquella en la que Luí Fajardo Spinola (PSOE) pedía eliminar, precisamente, la oración que la enmienda 2 habían incluido con anterioridad, pues, según él, dicha adición abría la posibilidad a una interpretación en la que los criterios de mérito y capacidad pudieran ser extendidos incluso a cargos electivos, cuestión que resultaba inaceptable en un Estado democrático moderno<sup>451</sup>. Petición esta última que fue aceptada por Pérez-Llorca en nombre de la Ponencia<sup>452</sup> y dio lugar al texto definitivo del artículo 23 (pasando por el Pleno del Congreso sin discusión alguna):

- “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”<sup>453</sup>

Por lo que respecta a los debates en la Comisión del Senado, aunque si bien el texto ya no sería alterado, se produjo una interesante disputa alrededor de la enmienda 458 presentada por Lluís Xirinacs Damians (independiente) que hizo aflorar la posición que sobre el artículo tenían los grupos parlamentarios mayoritarios. En ella se pretendía añadir la frase “o sea, mediante referéndum, asambleas, manifestaciones y demás

---

participación directa. Cf. *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 123, 162, 397 y 454 respectivamente.

<sup>450</sup> “1. Los ciudadanos mayores de edad tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, según su mérito y capacidad, con los requisitos que señalen las leyes”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 520.

<sup>451</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1116

<sup>452</sup> El propio Pérez-Llorca aseveraría en Comisión que “dada la capacidad con que se ha defendido la tesis de la supresión, y ante los argumentos aportados, la Ponencia propone la supresión de la frase “según su mérito y capacidad”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1117

<sup>453</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1807

facultades enumeradas en esta Constitución” después de la frase “en los asuntos públicos directamente”; siendo el objetivo de la misma explicitar los mecanismos de participación directa en plano de igualdad a los de participación mediante representante<sup>454</sup>. Según Xirinacs, la descompensación que había en el tratamiento entre los dos tipos de participación daba la razón a las acusaciones de partitocracia lanzadas desde la derecha, pues

“después de cuarenta años de prohibición de la democracia representativa en la que los protagonistas son los partidos, estas asociaciones políticas tan importantes, han salido de sus jaulas como fieras hambrientas por causa del prolongado ayuno. Están crispados, son devoradores, especialmente los partidos de izquierda por ser los más reprimidos. La representación política, como la sexual, está produciendo verdaderos estragos por reacción después de tantos años de espera [...] No patrocino aquí un anarquismo radical, pero a estas alturas históricas tampoco podemos adoptar la democracia de partido de una manera radical, por mucho que lo hayamos estado esperando [...] Para la democracia son necesarios los partidos, pero no son suficientes, y lo mismo hay que decir de las elecciones”<sup>455</sup>

Frente a esta enmienda que pretendía dotar de protección como derecho fundamental a todos los mecanismos de participación directa a través de explicitarlos, se dieron dos turnos en contra cuyo valor máximo reside en ser el ideario desde el cual creemos que los grupos parlamentarios mayoritarios conceptualizaron y redactaron el artículo 23. En primer lugar, el socialista Ramón Sainz de Varanda responderá a las acusaciones de Xirinacs afirmando:

“entendemos que la dictadura, que el fascismo, ha entrado tan dentro de la sociedad que hasta personas tan destacadas por su posición pacifista y democrática defienden tesis que corresponden cien por cien a las posiciones fascistas. A nuestro juicio, está muy claro que el venir aquí a hablar de la partitocracia, venir aquí a hablar de los males de los partidos, es desconocer la base fundamental de la democracia moderna.

Se ha dicho muchas veces que los partidos son la clave, la piedra de toque de la democracia. Evidentemente, sin partidos políticos no existirá nunca el juego democrático.

Nosotros entendemos que la democracia representativa es la forma hasta ahora alcanzada de mayor grado de representatividad, de participación de los ciudadanos, y precisamente de los dictadores, empezando por Napoleón y terminando por el general Franco, han ido siempre buscando la llamada

---

<sup>454</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3288-3289.

<sup>455</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3289.

democracia directa, que es una manera como otra cualquiera de encubrir la ausencia de democracia y la ausencia de juego político. Por eso nos opondremos a esta enmienda”<sup>456</sup>

Y, en segundo lugar, José Antonio Escudero López de UCD aseverará primero que el artículo 23 “ya reconoce y tutela de alguna manera una democracia directa, con una dosis mínima”; para posteriormente declarar:

“hoy, la comunidad política no es tan reducida [...] y no parece viable, en manera alguna, que las grandes decisiones políticas que afectan a la comunidad en tanto cual, y que han encontrado su formulación explícita reconocida por la doctrina política sin excepciones a través de los partidos políticos, vaya a ser sustituida o aminorada por un régimen de tal naturaleza”<sup>457</sup>

Resumiendo, una vez superada la disensión sobre la estructura constitucional entre los ponentes y acordada la instauración de unos derechos fundamentales, el análisis de los debates parlamentarios (o en cierta medida la ausencia de ellos en algunos casos) creemos que nos permite llegar, como mínimo, a las siguientes conclusiones. Primera: durante todo el proceso la mayoría de parlamentarios (menos Gonzalo Fernández por su enmienda 63 en la Comisión del Congreso), creyeron pertinente configurar la “participación en los asuntos públicos” como un derecho fundamental directamente exigible por los ciudadanos frente al Estado, pues consideraban que ello significaba otorgar un reconocimiento y protección especiales a todos aquellos mecanismos mediante los cuales se hacía efectiva la soberanía popular en un Estado democrático. O dicho de otra forma, que era perentorio instaurar la participación política como un derecho inherente al ciudadano, pues sólo así podía garantizarse que el principio de soberanía popular previamente constitucionalizado no sufriera limitación alguna. Segunda: la mayoría de los grupos parlamentarios (con UCD y el PSOE a la cabeza) poseyeron una percepción muy similar de lo que debía incluirse y excluirse en el artículo 23, pues sin perjuicio de garantizar “con una dosis mínima” la democracia directa, ambos consideraron que el derecho de participación se debía realizar primordialmente a través de representantes porque era el método que había alcanzado mayor grado de representatividad, viabilidad y posibilidades de intervención

---

<sup>456</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3289-3290.

<sup>457</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3290.

ciudadana<sup>458</sup>. Como fruto de ello, se incluyó como derecho inherente al ciudadano que los representantes fueran escogidos en elecciones periódicas por sufragio universal<sup>459</sup> y que todos ellos pudieran acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos (sufragio activo y pasivo), pero también, al mismo tiempo, se impidió que los mecanismos de participación directa fueran introducidos en el texto y, por consiguiente, configurados como un derecho fundamental. Por tanto, creemos que la descompensación en el tratamiento de los dos tipos de participación fue deliberada, pues mientras los grupos parlamentarios mayoritarios consideraron que los elementos esenciales de la representación política debían configurarse como un derecho inherente al ciudadano por ser componentes básicos mediante los cuales se hacía efectiva la soberanía popular en una democracia representativa; estimaron que la participación directa sólo se debía proteger como derecho fundamental de manera genérica por entenderse secundaria, accesoria y potencialmente peligrosa<sup>460</sup>. Y tercera conclusión: incluso con el redactado propuesto sobre la democracia directa, más de la mitad de las enmiendas presentadas tuvieron como objetivo algún tipo de limitación de los contornos del derecho fundamental de participación directa (enmienda 2, 63, 736 y 691 en la Comisión del Congreso).

---

<sup>458</sup> Por lo que respecta al PCE, si bien no intervendría en el debate, ya en sus memorias sobre el proyecto de Constitución afirmarían que en el interior de los derechos fundamentales debía reconocerse “preferentemente el papel político-constitucional de los partidos políticos, como sujetos esenciales del proceso político, especialmente en todo lo relativo al funcionamiento de los poderes regulados por la Constitución. En este sentido, es preciso potenciar el camino abierto por los artículos 21, 49 y 4 de las Constituciones de la R.F.A, Italia y Francia, respectivamente. Este debe ser un aspecto sustancial del nuevo ordenamiento constitucional español”, en *Los comunistas y la Constitución...*, pág. 37-38.

<sup>459</sup> Según Oscar Alzaga, el hecho de que la representación debía realizarse mediante elecciones periódicas y por sufragio universal, era también un mecanismo para “salir al paso de todo intento de retorno a fórmulas de sufragio orgánico y, en suma, a la doctrina fascista de la representación política como emanación espontánea”, en *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978...*, pág. 235.

<sup>460</sup> Josep M<sup>a</sup> Castellà Andreu, *Los derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Barcelona 2001, pág. 151.

En definitiva, lo que creemos que se trató de garantizar en el artículo 23 durante todo el debate parlamentario fue, principalmente, la protección como derecho fundamental de poder votar periódicamente en todas las elecciones en las que se eligieran representantes políticos (Congreso y Senado, Parlamentos autonómicos, Ayuntamientos y Parlamento Europeo) y ser votado a través de asegurar el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Consolidando así al sistema representativo como elemento primario de la participación política al considerar todos sus instrumentos como un derechos fundamentales exigibles frente al Estado.

## **Artículo 29**

Pasemos ahora a examinar el artículo donde se regula el derecho fundamental de petición. Al contrario de lo que sucedió con otros preceptos donde la disensión doctrinal provocó intensos debates pero no modificaciones del texto, en este artículo hubo tanto un consenso mayoritario sobre su contenido básico como una miríada de enmiendas que, casi sin discusión, fueron variando léxicamente el apartado primero y reconociendo el derecho individual de petición a los miembros de las Fuerzas Armadas en el apartado segundo<sup>461</sup>. Los debates parlamentarios sobre las enmiendas presentadas fueron prácticamente inexistentes, siendo únicamente en la Comisión del Senado donde hubo alguna exposición razonada sobre lo que después se pretendía poner a votación. Aún así, y a nuestro parecer, lo más significativo de las controversias que se dieron en la Comisión del Senado no fueron las opiniones discordantes, sino los puntos de vista coincidentes sobre que elementos básicos debía poseer el precepto y las implicaciones

---

<sup>461</sup> Al Anteproyecto de la Ponencia fueron presentadas y aceptadas parcialmente cuatro enmiendas al apartado segundo (la número 21, 258, 347 y 779), pasando sin debates por la Comisión del Congreso y votándose sin discusiones en el Pleno del Congreso por 266 votos a favor y 2 abstenciones. Al llegar a la Comisión del Senado, fueron defendidas y aprobadas la enmienda número 27 para el apartado primero y la número 462 para el segundo. Finalmente, durante el Pleno del Senado fue expuesto y rechazado el voto particular 160; en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1165-1166; Tomo II..., pág. 2143; Tomo III..., pág. 3379-3383; y Tomo IV..., pág. 4491.

que ello comportaba, pues mientras Sebastián Martín-Retortillo (UCD) afirmó en defensa de su enmienda número 27 que

“el derecho de petición es uno de esos derechos perfilados, nítidos, acabados e, incluso ejercitados con frecuencia. [...] Es muy útil este derecho de petición que constituye una evidente válvula de escape y una evidente modalidad de comunicación de los ciudadanos con los poderes públicos, pero hay algo que es obvio: el derecho de petición no es un derecho monolítico, sino que es un conjunto de muchas cosas variadas, desde la súplica graciable, desde la comunicación a la denuncia reservada, pasando por una modalidad de reclamación [...] De todas maneras, creemos que no es preciso insistir en definir un derecho que es claro”<sup>462</sup>

El historiador Luís Miguel Enciso Recio (UCD), en el posterior turno a favor, haría un largo alegato en defensa del derecho de petición donde aseveraría:

“Yo entiendo [...] que está muy vivo porque es la expresión de la libertad personal, de la afirmación de la persona, y es también el camino extraordinario que supera todos los cauces ordinarios y que hay que respetar siempre. Tiene este derecho una sólida fundamentación histórica, tiene también una fundamentación en nuestro constitucionalismo, tiene una fundamentación en las leyes vigentes [...] En pro del derecho de petición, y como resumen, siguiendo una larga tradición occidental que en algunos países frutos tan positivos ha dado [...] en nombre pues, de este derecho histórico aceptamos su inclusión en la Constitución”<sup>463</sup>

Así pues, creemos que de las escuetas manifestaciones que hubo sobre dicho precepto durante todo el periodo que duraron los debates parlamentarios podemos extraer dos grandes conclusiones. Primera, que la mayoría de parlamentarios consideraba necesario regular el derecho de petición como un derecho fundamental por considerarlo una expresión histórica de la libertad personal reconocido tanto a nivel internacional como en el constitucionalismo español<sup>464</sup>. Y segunda, que el contenido del

---

<sup>462</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III, pág. 3379-3380.

<sup>463</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III, pág. 3381-3382

<sup>464</sup> Sobre el particular, el propio Enciso Recio, en el turno a favor de la enmienda 27 de Martín-Retortillo afirmó, “El derecho de petición [...] tiene un sólido fundamento en el constitucionalismo español. Es curioso que dos Constituciones progresistas serán la base de la aceptación por parte de sectores más moderados. La Constitución de 1837, en su artículo 3º, prevé el derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey como determinan las leyes, y esta prescripción será luego asimilada por la Constitución de 1845; y la que se llamó



precepto estaba básicamente claro: el derecho de petición era una forma “extraordinaria que superaba todos los cauces ordinarios” de comunicación con los gobernantes, que se ejercía a través de ruegos, quejas, preguntas, memoriales o solicitudes y que se agotaba en la propia acción, no pudiéndose reclamar la satisfacción de la petición. Configurándose, de esa forma, un derecho fundamental de participación política que, al contrario de lo que sucedía con el artículo 23 que buscaba hacer efectivo el principio de soberanía popular (comportando una toma de decisiones por parte de los ciudadanos), sólo pretendía el establecimiento de un canal de comunicación dinámico entre los gobernantes y el conjunto de los españoles.

#### **4.1.3 Como un conjunto de instituciones**

Una vez analizados los debates parlamentarios del proceso constituyente sobre los principios constitucionales y derechos fundamentales relacionados directamente con la representación política, en este apartado pasaremos a examinar las discusiones sobre aquellas instituciones que, al constitucionalizarlas, los hacían efectivos. Es decir, estudiaremos los trabajos parlamentarios de los artículos 66-69 sobre las Cortes Generales y los artículos 152.1 y 140 que versan, respectivamente, sobre las Asambleas Legislativas autonómicas y los Ayuntamientos.

---

asimismo Constitución democrática de 1869 hablaba del derecho de dirigir peticiones, individual o colectivamente, a las Cortes, al Rey y a las autoridades, y después precisaba una cualificación en relación con los miembros de las Fuerzas Armadas, que no podían ejercer colectivamente este tipo de derechos. La Constitución de 1876 no hace sino reproducir la de 1869; y la de 1931 concreta lo que ha servido de base para la posterior legislación española al decir que todo español podrá dirigir peticiones, individual o colectivamente, a los poderes públicos y a las autoridades. [...] En pro del derecho de petición, y como resumen, siguiendo una larga tradición occidental que en algunos países ha rendido frutos tan positivos como en Inglaterra desde el Bill of Rights de 1689, cuyo artículo 5º ya hablaba de este derecho largamente, incluso practicado por los británicos después con la eficacia que todos conocemos”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3381-3382

## Artículo 66 y artículo 67

Si del Anteproyecto salió un sólo artículo que parecía condensar la regulación sobre las características básicas de las Cortes Generales<sup>465</sup>, las enmiendas aceptadas por el posterior Informe de la Ponencia<sup>466</sup> comportaron su modificación y división en dos, siendo su contenido muy similar al que finalmente ostentarían:

### Artículo 66

“1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución

---

<sup>465</sup> El texto del Anteproyecto era el siguiente “1. Las Cortes Generales estarán formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. 2. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el mandato de una Asamblea de Territorio Autónomo con el de Diputado al Congreso. 3. Los miembros de las Cortes Generales representan al pueblo español y no están ligados por mandato imperativo. 4. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria, no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones, ni ostentar sus privilegios”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 17.

<sup>466</sup> En primer lugar, se admitió el espíritu de la enmienda número 2 de Antonio Carro Martínez que pretendía iniciar el primer apartado con “las Cortes Generales son el órgano supremo de representación del pueblo español”. En segundo lugar, se asumió parcialmente tanto la enmienda 504 del Grupo Parlamentario Mixto que pretendía incluir el siguiente apartado, “Las Cortes Generales que representarán al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistía, controlan la acción de Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución”; como también las enmiendas 2 de Antonio Carro Martínez y 516 del Grupo Parlamentario Mixto sobre el artículo 71 del Anteproyecto de la Ponencia, que pedían, respectivamente, la inclusión del texto “Las Cortes Generales ejercen la función legislativa y controlan la acción de Gobierno dentro de los términos establecidos en esta Constitución”, así como la supresión del propio apartado 71 por deberse incluir en el artículo 66. Y, en tercer y último lugar, se aceptó la enmienda 736 de José Miguel Ortí Bordás que pretendía modificar el tiempo verbal del apartado primero, cambiando “estarán” por “están”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 541-542

### Artículo 67

1. Nadie podrá ser miembro de las dos cámaras simultáneamente, ni acumular el mandato de una asamblea de Comunidad Autónoma con el de Diputado al Congreso
2. Los miembros de las Cortes Generales no están ligados por mandato imperativo
3. Las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria, no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones, ni ostentar sus privilegios”<sup>467</sup>

Ya en la Comisión del Congreso, únicamente se plantearon y aprobaron (sin discusión) dos enmiendas “in voce”. Una primera de Vicente Sotillo Martí (PSOE) sobre el artículo 67 que pedía modificar la palabra “mandato” por “acta” al considerar que dicho concepto era “más correcto y de mayor tradición parlamentaria”<sup>468</sup>, y una segunda de Peces-Barba que solicitaba añadir el párrafo “Las Cortes Generales son inviolables” como apartado tercero del artículo 66 pues, en su opinión, era

“una declaración general de protección de las Cortes Generales; es decir, de una declaración donde se reconozca que la importancia fundamental del poder legislativo y de sus funciones hacen que las Cortes Generales no puedan ser interferidas ni coaccionadas ni en sus propias funciones ni en los locales donde las desarrollan”<sup>469</sup>

Aprobados los cambios, ambos artículos no volverían a ser alterados, estableciéndose su redactado como definitivo<sup>470</sup>. Aún así, en la Comisión del Senado se presentarían dos enmiendas que, pese a salir derrotadas sin que hubiera debate, creemos que son dignas de mención. La primera (número 328) fue defendida por un Sánchez

---

<sup>467</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 611

<sup>468</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1233

<sup>469</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1232

<sup>470</sup> Artículo 66: “1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. 2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. 3. Las Cortes Generales son inviolables”. Artículo 67: “1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso. 2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. 3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”.

Agesta que, precisamente, creía necesario eliminar el apartado tercero del artículo 66 por considerar que carecía de significado y fundamento. Según él, que “las Cortes Generales son inviolables” no sólo era un redactado de difícil comprensión, sino que “podía dar lugar incluso a comentarios que afectasen a la misma dignidad de las Cortes en el futuro”<sup>471</sup>. Opinión ésta última que coincidía con la del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes, pues Villar Arregui utilizó un turno a favor para declarar que compartía íntegramente los argumentos de Sánchez Agesta y que se sumarían a la enmienda presentada porque “si la Constitución predica la inviolabilidad de una institución determinada, parece, a sensu contrario, que el Gobierno no sería inviolable, que tampoco lo sería el Tribunal Constitucional, que tampoco lo sería el Tribunal Supremo”<sup>472</sup>. En cambio, la segunda de las enmiendas (número 383) trataría de modificar el apartado segundo del artículo 67, pues su defensor, Luí́s Díez-Alegría (designación real), consideraba necesario que la prohibición de acumular un acta de Asamblea de Comunidad Autónoma con otra de Diputado se extendiera también al Senado, dado que, a su parecer, ambas Cámaras ejercían “la potestad legislativa del Estado”<sup>473</sup> y debían ser tratadas de la misma forma. Como ya hemos avanzado, ninguna de las dos propuestas encontraría el quórum necesario para modificar el texto remitido al Senado.

En suma, de aquel primer redactado del Anteproyecto de la Ponencia que establecía un artículo único y de la posterior evolución del debate que lo transformó y dividió en dos, creemos poder extraer las siguientes conclusiones. Primera, que ya entre los ponentes había un acuerdo prácticamente unánime de que la institución que debía representar aquella soberanía popular que se canalizaba a través de los partidos políticos era el Parlamento, que éste debía configurarse bicameralmente, que sus miembros tenían que poseer un mandato libre y que sus competencias principales serían tanto la legislación como el control del Gobierno. Consensos todos ellos que, a nuestro parecer, provenían de haberse aceptado la doctrina del sistema de participación mediante la representación como principal mecanismo democrático para el ejercicio de la soberanía y de haberse constitucionalizado una monarquía parlamentaria. Segunda, que fruto de la

---

<sup>471</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3578

<sup>472</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3579

<sup>473</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3581

anuencia doctrinal inicial casi no hubo enmiendas, y las que se defendieron fueron mayoritariamente modificaciones léxicas o de ubicación del contenido. Tercera, que pese a la oposición de Sánchez Agesta y Villar Arregui en la Comisión del Senado, una generalidad de grupos parlamentarios comprendió que la inclusión de la inviolabilidad de las Cortes Generales tenía por objetivo dotar de una protección especial al poder legislativo frente a interferencias y coacciones, tal y como ya había manifestado Peces-Barba en la Comisión del Congreso. Y cuarta, que del unánime consenso sobre la necesidad de constitucionalizar el mandato libre de los parlamentarios como un presupuesto básico de la democracia representativa, se derivaba también la no revocabilidad de los mismos. Es decir, creemos que los miembros de las Cámaras constituyentes dieron por sobreentendido que al estipular el libre mandato también establecían su no revocabilidad, no necesitando mayores especificaciones. Cuestión ésta que se ratifica con la no inclusión de mecanismos de carácter revocatorio en ningún otro artículo de la propia Constitución.

### **Artículo 68 y artículo 69**

No sólo las características básicas de las Cortes Generales iban a ser constitucionalizadas, sino que ya desde el Anteproyecto de la Ponencia se propondrían dos artículos que pretendían desarrollar la composición de las Cámaras (Congreso y Senado) y su forma de elección. Como bien muestra la ingente cantidad de enmiendas presentadas, la disparidad de las mismas, la profundidad de las discusiones y la dificultad de llegar a un acuerdo mínimo, fueron dos artículos de gran relevancia y confrontación, pues afectaban a los órganos vitales de la estructura política del Estado y a las líneas maestras de un sistema electoral que influía directamente en las posibilidades de obtención de escaños de los diversos partidos políticos.

Por lo que respecta al Congreso (artículo 68), en el interior de la Ponencia hubo un consenso unánime sobre el modo de elección de los Diputados, la duración de su mandato, quienes podían ser electores y elegibles y la necesidad de reconocer el derecho de sufragio a los españoles que se encontraran en el extranjero; pero sólo AP y UCD estuvieron de acuerdo en no constitucionalizar ninguna característica más del sistema

electoral y dejarlo para la regulación ordinaria, forjándose una firme oposición por parte del resto de grupos parlamentarios allí representados<sup>474</sup>. Frente al artículo salido del Anteproyecto de la Ponencia donde nada se añadía sobre el régimen electoral<sup>475</sup>, se presentaron una miríada de enmiendas que buscaban incluir esencialmente tres cuestiones: la cantidad de escaños que debía ostentar el Congreso<sup>476</sup>, el criterio mediante el cual éstos escaños tenían que distribuirse (mayoritario o proporcional)<sup>477</sup> y el momento en que debían tener lugar las elecciones<sup>478</sup>. De todas estas propuestas, el

---

<sup>474</sup> Oscar Alzaga, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978...*, pág. 446 y 453.

<sup>475</sup> “1. Los Diputados del Congreso se eligen por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. 2. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. 3 Son electores y elegibles todos los españoles mayores de edad que estén en el pleno uso de sus derechos políticos. La Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 17.

<sup>476</sup> Mientras las enmiendas 146 de Minoría Catalana, 275 del Grupo Parlamentario Socialista de Cataluña, 396 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso y la 697 del Grupo Parlamentario Comunista deseaban establecer, ya fuera inserto en un apartado existente o en otro nuevo, que “el Congreso se integra por un Diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000, a distribuir con arreglo a la población en los términos que establezca la Ley electoral”; la enmienda 505 del Grupo Parlamentario Mixto consideraba que era mejor fijar que “será elegido un diputado por cada sesenta y cinco mil habitantes, en los términos establecidos por la ley electoral”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 209, 253-254, 296, 332 y 426.

<sup>477</sup> Mientras las enmiendas 275 del Grupo parlamentario socialista de Cataluña, la 396 del Grupo socialista del Congreso, la 697 del Partido Comunista, la 146 de Minoría Catalana y la 64 de Letamendia (Grupo parlamentario Mixto) pretendían que se incluyera al final del primer apartado “con arreglo a un sistema de representación proporcional”; la enmienda 736 de José Miguel Ortí Bordás pretendía que se añadiera “con arreglo a un sistema de escrutinio mayoritario”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 88-89, 164, 209, 253-254, 296, 348, 426 y 456-457.

<sup>478</sup> Nos referimos a la enmienda 275 del Grupo Parlamentario Socialista de Cataluña y la 396 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso que pretendía incluir: “Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y los cincuenta días después de la terminación del mandato. El

posterior Informe de la Ponencia únicamente aceptó la tercera, configurándola como un nuevo apartado cuarto. Por lo que respecta a las otras dos, los votos de UCD y AP hicieron imposible que se alcanzara acuerdo alguno “ni sobre la propuesta de que se constitucionalizara el sistema de la representación proporcional [...] ni sobre la conveniencia de constitucionalizar el sistema mayoritario [...] Tampoco se acepta la fijación de una relación fija entre habitantes y escaños”<sup>479</sup>, quedándose el artículo casi con el mismo redactado que el Anteproyecto<sup>480</sup>.

El paso del texto a la Comisión del Congreso no modificó inicialmente las posiciones sobre las cuestiones que no habían sido aceptadas (la cantidad de escaños y su forma de distribución), pero posibilitó el desarrollo argumental de las mismas. La discusión se abrió con la enmienda 275 defendida por Eduardo Martín Toval (PSC), la 505 expuesta por Tierno Galván (Partido Socialista Popular) y la 697 formulada por Solé Tura; cuya intención era incluir al final del apartado primero la siguiente frase sobre la manera en que se debían distribuir los escaños: “con arreglo a un sistema de representación proporcional”. Para Martín Toval, el objetivo era constitucionalizar el sistema electoral más adecuado para que todas las fuerzas políticas estuvieran representadas y no se acabara en una fórmula bipartidista rígida, es decir, “dar el soporte auténticamente democrático, por la representación de todas estas ideologías, a esa

---

Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticuatro días siguientes a la celebración de las elecciones. En tanto no se constituya la Cámara electa, se entenderán prorrogados los poderes de los anteriores”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 254 y 296.

<sup>479</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 543.

<sup>480</sup> “1. Los diputados del Congreso se eligen por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. 2. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de las Cámaras. 3. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España. 4. Las elecciones tendrán lugar entre los 30 días y 60 días de la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 611.

Monarquía parlamentaria que ya hemos constitucionalizado en el artículo 1<sup>o</sup>»<sup>481</sup>. Paralelamente, Tierno Galván defendió la inclusión del precepto apelando a que proporcional no equivale a un rígido sistema aritmético y que en la posterior ley electoral quedan abiertas todas las posibilidades porque no se constitucionalizaba a “que debe ser proporcional”<sup>482</sup>. Y, por último, Solé Tura sostendrá la necesidad de incluir en la Constitución el sistema de representación proporcional por tres razones: primero, para saber cuales son los límites que no puede sobrepasar la posterior legislación electoral, previendo asimismo “los criterios básicos de cuál debe ser el juego de las fuerzas políticas”; segundo, porque el no querer establecer ningún sistema denota tanto que se prefiere uno de carácter mayoritario como que se espera ganar las elecciones y consolidar la mayoría obtenida a través de una ley electoral partidista; y tercero, porque uno de los objetivos de la Constitución es “conseguir meter dentro del sistema democrático a todas las fuerzas políticas del país, sean del signo que sean”, cuestión de difícil realización si no se configura un modelo proporcional donde las opciones minoritarias no se vean marginadas y compelidas a “asediar” el régimen democrático creado<sup>483</sup>.

---

<sup>481</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1234-1235. Asimismo, el señor Letamendia (Euskadio-Ezquer) sumaba su enmienda 64 a la del Partido Socialista a favor del establecimiento del criterio de proporcionalidad alegando dos razones fundamentales: “La defensa del criterio de la proporcionalidad estricta supone el rechazo a tres hechos que la no proporcionalidad ha traído consigo en las elecciones generales del 15 de junio. El primer hecho constatable en este Parlamento ha consistido en la desaparición, casi total, de las formaciones políticas minoritarias [...] Un segundo hecho: la distorsión de la voluntad popular, la desconexión entre representantes y representados, pues el conjunto de la población del Estado español no se siente representado por este bipartidismo parlamentario, perfecto o imperfecto, bien o mal acompañado. [...] Es por estas razones por las que defiende la enmienda de la elección de los Diputados mediante un sistema proporcional”..., pág. 1253-1254.

<sup>482</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1238-1239

<sup>483</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1245-1247. En el interior de la enmienda defendida por Solé Tura, y en un turno en contra de Fraga Iribarne, Roca Junyent utiliza un turno a favor para aseverar que su grupo parlamentario considera necesario constitucionalizar el sistema de representación proporcional, asumiendo como propios los argumentos esgrimidos por Solé Tura, pág. 1249-1251.



Contra las anteriores posturas, Fraga Iribarne (AP) y Alzaga Villaamil (UCD) utilizarían sendos turnos en contra para defender su posición de no constitucionalizar las características del sistema electoral. Frente a la enmienda 275 de Martín Toval, Fraga Iribarne explicitó que su grupo parlamentario era partidario de mantener el texto de la Ponencia, pues consideraban que la Constitución sólo debía marcar principios generales sobre dicha cuestión, dejando flexibilidad al legislador para que no se diera una permanente reforma constitucional<sup>484</sup>. En la misma línea argumentativa, Alzaga Villaamil afirmó ante Tierno Galván que en el sistema de representación proporcional “la identificación entre el elector y el elegido se difumina en el contexto de la lista” y que, como la cuestión del sistema electoral era materia muy abierta, coincidía con “la idea que ya se ha expuesto [...] de fijar en la Constitución unas líneas básicas, con una regulación, en una ley muy meditada, y que sea modificable sin necesidad de pasar por los mecanismos especiales que toda Constitución rígida exige, a la vista de la realidad cambiante y de los progresos sociales”<sup>485</sup>.

Paralelamente a la discusión sobre la constitucionalización (o no) de la distribución proporcional de los escaños en el interior de la futura Carta Magna, se presentaron tres enmiendas que pretendían incluir un apartado donde se especificara la cantidad de Diputados que debía establecerse para el Congreso. La enmienda 396 defendida por Fajardo Spinola (PSOE) y la 275 sostenida por Martín Toval consideraban necesario establecer que “el Congreso se integra por un Diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000, a distribuir con arreglo a la población en los términos que establezca la Ley electoral”. Mientras para el primero se trataba de ahondar en aquel sistema proporcional que facilitaba el pluralismo y contribuía al equilibrio político de la sociedad civil (aunque no rechazaba que pudiera también ser establecido un número fijo de Diputados y después dividir la población existente porque lo importante era dar un referente a la población)<sup>486</sup>, el segundo consideraba que la atribución a un diputado de un “número igual o sensiblemente igual de ciudadanos” era la mejor fórmula para hacer efectiva la igualdad de voto<sup>487</sup>. En cambio, el Partido

---

<sup>484</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1235-1237.

<sup>485</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1240-1242.

<sup>486</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1243-1245

<sup>487</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1259-1261.

Nacionalista Vasco, desconfiando de que el sistema de distribución de escaños pudiera primar ciertas circunscripciones y llevar a una fórmula perjudicial para sus intereses, presentó una enmienda “in voce” para que el apartado introducido fuera el siguiente: “los Diputados del Congreso se elegirán por sufragio universal libre, igual, directo y secreto, mediante una ley orgánica que los distribuirá en proporción directa a la población, no siendo su número superior a 400 ni inferior a 350”<sup>488</sup>. Frente a todas ellas, la oposición de Pérez-Llorca y Martín Oviedo fue la misma que ya habían tenido Fraga Iribarne y Alzaga Villaamil: afirmar que las características de los sistemas electorales debían quedar fuera de la regulación constitucional por su alta volatilidad, siendo mejor el redactado de la Ponencia, pues dejaba la puerta abierta a todo tipo de posibilidades a través de ley orgánica<sup>489</sup>.

Fruto de esta gran polarización de las opiniones, se acordó posponer la discusión de los apartados que faltaban así como la votación de los ya debatidos. Finalmente, y después de haberse deliberado sobre todos los demás artículos, se volvió a retomar la controversia. Esta vez se presentó una sola enmienda “in voce” defendida por Peces-Barca, creemos nosotros que ya consensuada tanto con los demás grupos parlamentarios favorables como con UCD porque acabó siendo aprobada en su totalidad sin modificación alguna, mediante la cual se pretendían regular cuatro cuestiones: un número fijo de Diputados de entre 300 y 400, que las circunscripciones electorales fueran las provincias, que éstas ostentaran una representación mínima común donde los escaños sobrantes se repartieran en relación a la población y que la ley electoral se verificara en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional<sup>490</sup>. Frente a dicha enmienda “in voce”, Fraga Iribarne utilizó un turno en contra para afirmar que le parecía mejor que el mínimo de Diputados fuera de 350 como había propuesto el Partido Comunista; que votaría a favor de que las circunscripciones

---

<sup>488</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1255-1256.

<sup>489</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1245 y 1257-1258.

<sup>490</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1787. Sobre el número fijo de Diputados de entre 300 y 400, Solé Tura presentó una enmienda “in voce” dentro de la enmienda “in voce” de Peces-Barba por considerar que era mejor establecer “un Diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000” pues, según él, el principio de proporcionalidad conlleva la necesidad de permitir una ampliación del número de Diputados existentes para ir equiparándolo a la población..., pág. 1788-1789.

tuvieran una representación mínima; y que era contrario tanto a la circunscripción provincial como al establecimiento del sistema proporcional, “por las razones ya explicitadas”<sup>491</sup>. Gracias a que AP fue el único grupo parlamentario que mantuvo su oposición, fueron aprobados todos los elementos insertos en la enmienda “in voce” introducida por Peces-Barba, quedando el articulado prácticamente como el definitivo:

“1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Congreso es elegido por cuatro años. EL mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días de la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.”<sup>492</sup>

Lo más interesante del paso del nuevo texto por el Pleno del Congreso fue que, habiéndose configurado ya el artículo casi en su totalidad gracias al pacto entre la mayoría de los parlamentarios de la Comisión, sería aquí donde las dos enmiendas presentadas y los votos que a ellas se oponían tuvieron mayor densidad doctrinal. Tal vez, la razón de esta mayor intensidad en el debate fuera que AP viéndose en minoría podía hablar con mayor franqueza, en el caso de UCD por haberse decidido ya por un sistema electoral proporcional al pactar con los socialistas y por desear los Comunistas ir un poco más lejos una vez conseguido un acuerdo de mínimos con los dos grupos parlamentarios anteriores.

La primera de las dos enmiendas presentadas fue de Fraga Iribarne, el cual defendió la vuelta al texto inicial de la Ponencia por considerar que encarnaba mejor los elementos básicos que en su opinión debía poseer la representación política: delegación

---

<sup>491</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1788.

<sup>492</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1814.

y correspondencia territorial<sup>493</sup>. A nuestro entender, lo realmente novedoso de su intervención fue que al criticar el articulado existente desarrolló con amplitud las ideas que tímidamente había esbozado con anterioridad:

“El número uno fija un número mínimo y uno máximo de 300 a 400 Diputados [...] Lo ideal, en mi opinión, es remitir este tema a la ley porque, como digo, bien puede ocurrir que el crecimiento de la población o la mayor o menor consideración de estos fenómenos aconsejen un crecimiento que tendría como tope las dimensiones de las salas de los palacios correspondientes, más que poner límites estrictos de mínimo y máximo.

[...] En el número 2 se trata del problema de la circunscripción electora [...] Ahora se establece que sea precisamente la provincia, y considero que esta es una decisión equivocada, porque, como he dicho, estimo que la Ley Electoral debe tener una gran flexibilidad [...] La circunscripción electoral provincial prejuzga por sí sola un sistema de listas [...] Por otra parte, es evidente que dentro de esta cámara hay grupos numerosos que entienden que es la comarca la única fundamental. Por estas causas no debería ponerse en la Constitución como necesaria ninguna circunscripción electoral.

[...] Y paso con esto al punto tercero, en gracia a la brevedad [...] Debe quedar claro que yo, al hacer ahora la crítica de la representación proporcional, no estoy pidiendo, porque no lo pide nuestra enmienda, el sistema que considero mejor, que es el sistema mayoritario en distritos unipersonales, a una o dos vueltas. Estoy simplemente dando razones por las cuales no debemos constitucionalizar ese sistema ni ningún otro, sino remitir este tema a la ley.

El sistema de representación proporcional, en mi opinión, no es un buen sistema, porque tiene que realizarse por listas. Si son la base provincial puede haber listas, como ha ocurrido en Madrid y Barcelona, que se acercan a la cuarentena de miembros, si llegásemos a 400 Diputados se elevaría aún más esta cifra. Estoy persuadido que ninguno de los electores que depositaron nuestras papeletas en Madrid, provincia a la que tengo el honor de representar, no conocía, ni vagamente, más que el número uno, dos, tres o cuatro de las listas.

---

<sup>493</sup> Este es el texto explicativo de Fraga Iribarne: “La doctrina de la representación, en definitiva, reposa sobre el supuesto de que, por un procedimiento u otro, un número grande de personas que forman la comunidad política pueden estar de alguna manera presentes en la decisión política a través de unos representantes; y, evidentemente, estos representantes no pueden considerarse tales más que a través de dos principios básicos: uno, el principio de delegación; tiene que haber alguna relación entre lo que opinan, piensan y decidirán los representados, porque sería absurdo, como dice Cherteston, que donde los representados dijeran que no, el representante dijera que sí, lo cual, por cierto, en las actuales partitocracias, ocurre con alguna frecuencia. Y segundo, por otra parte, a través de una cierta adecuación o correspondencia, una especie de relación de mapa a territorio geográfico, o de microcosmos o macrocosmos entre el universo de los representados y el universo de los representantes”..., en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2229

Evidentemente, un sistema en el cual los representantes no son designados por los representados, ni siquiera conocidos por ellos, en los que éstos delegan totalmente en los Partidos su selección y, concretamente, hay que decirlo, en la maquinaria de los Partidos, [...] Ello, en definitiva, lleva a lo que con razón se ha llamado la partitocracia, al predominio de los Partidos, que no se convierten en meras cadenas de transmisión, en meros promotores de candidatos y de programas, sino en los que realmente monopolizan el proceso político”<sup>494</sup>

La réplica a dicha intervención vino de un Alzaga Villaamil que en la Comisión del Congreso había defendido los mismos presupuestos que Fraga (ver pág. 45-46), pero que fruto del cambio de postura de UCD como consecuencia del pacto con los grupos parlamentarios que defendían el sistema de representación proporcional, ahora debía apoyar el planteamiento contrario. Seguramente por ello, utilizó el turno en contra no sólo para rebatir la postura de AP, sino también para explicar el porque del cambio de parecer de su partido y defender el texto salido de la Comisión del Congreso. Para Alzaga Villaamil:

“Esa desconstitucionalización permitía poner en grave duda si la alternativa ofrecida al elector iba a ser verdaderamente pluralista. Es decir, estos grupos políticos ponían en tela de juicio si el grado de libertad de la respuesta del pueblo al llamamiento a las urnas que le ha de hacer la clase política iba a ser suficiente o si, por el contrario, se dejaban resquicios para hacer, con la Ley Electoral, malabarismos al servicio del partido del poder. Se planteaba la enorme duda de si no se iban a buscar soluciones auténticamente representativas, pensando en la mejor y más libre convivencia de todos los españoles sino, por el contrario, con la cabeza centrada en intereses de partido. UCD pensó, desde la responsabilidad, que esas dudas no podían quedar sin despejarse en estas Constituyentes.

[...] Nos encontramos con una auténtica demanda en nuestro país de un sistema de representación proporcional con todos los inconvenientes que yo reconozco que puede tener un sistema de representación proporcional y, nosotros, al redactar el artículo 63 hemos tenido muy presente que no tiene el menor de los sentidos ir a lo que se ha dado en llamar los Parlamentos almoneda, es decir, los parlamentos en que se encuentra de todo en virtud de una representación proporcional tan perfecta que hasta el crepúsculo social más reducido consigue elevar un Diputado a Cortes.

Pero mi grupo piensa también que la representación proporcional puede no oponerse, y de hecho se ha logrado en diversos países, a la formación de alianzas sólidas, de gobiernos duraderos.

[...] Por el contrario, el sistema de representación proporcional tiene ventajas y no es precisamente la más pequeña de ellas la que viene a impedir, si no al

---

<sup>494</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2229-2232. Postura ésta que ya había sido defendida por Alianza Popular en los debates sobre la Ley para la Reforma Política y el Decreto Ley sobre Normas electorales de 1977.

caciquismo, al menos el feudo caciquil que se organiza en torno al pequeño distrito.

En concreto en las zonas rurales la posibilidad de reinstaurar un feudalismo caciquil sería difícil de negar con un sistema mayoritario de distritos uninominales.

[...] Quizás esa preocupación aún hoy permanece vigente en Sus señorías y permanece viva en el pueblo español y, por lo tanto, la constitucionalización de la representación proporcional, conllevando probablemente algunos inconvenientes, tiene la gran ventaja política de diluir la desconfianza de nuestro pueblo en cuanto a tema tan clave como el de los peligros de adulteración del sufragio”<sup>495</sup>

En cambio, la segunda de las enmiendas en el Pleno del Congreso fue una de carácter “in voce” presentada por Solé Tura en la que se pretendía modificar la cifra del apartado primero de “300” por “350”. Según él, aunque todos los elementos del artículo permiten, por separado, lograr un sistema electoral “más o menos proporcional”, la combinación de todos ellos (número fijo de diputados, circunscripción electoral con representación mínima común donde los escaños sobrantes se reparten en relación a la población y verificación de cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional) hace matemáticamente imposible dicha proporcionalidad<sup>496</sup>. Cuestión que, en su opinión, encuentra una cierta solución en la

---

<sup>495</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2232-2236.

<sup>496</sup> Estas son las palabras de Solé Tura: “Si se adjudica un número de Diputados a todas las provincias, y este mínimo es, por ejemplo, de tres Diputados, resulta que si Soria cuenta con tres Diputados, a Barcelona le corresponderían en proporción 123 o 124 Diputados. Pero si el Congreso sólo puede contar con un mínimo de 300 Diputados y un máximo de 400, entonces no es posible esa proporcionalidad. No es posible dar a las provincias más pobladas esa proporcionalidad que les correspondería, porque se sobrepasaría el tope máximo que acabamos de asignar en el párrafo primero, y entonces la solución es la que ahora se ha adoptado, es decir, mantener el mínimo en las provincias despobladas, pero disminuir de tal manera el resto que puede ser el exceso en las provincias más pobladas. Y llegamos a lo que hemos llegado ahora: a una extrema desproporcionalidad a la hora de la representación [...] Existe otro problema adicional, y es que si el distrito es la provincia, existe un gran número de provincias con un número pequeño de diputados a repartir en cada una de ellas, y cuando hay pocos Diputados a repartir, la proporcionalidad, especialmente si se usa el método D’Hond, resulta literalmente imposible. Así, por ejemplo, si en una provincia hay sólo tres escaños como máximo, el número de Diputados será sólo de tres. Y puede haber cifras muy parecidas de porcentajes que excluyen

ampliación del mínimo de Diputados para evitar que “en la medida que la población aumente, resulte que cada Diputado viene a representar, por término medio, a un número más grande de personas, número que puede llegar a ser muy grande, perdiéndose esa posibilidad de comunicación que decimos que es esencial entre representantes y representados”<sup>497</sup>.

La no aprobación de ninguna de las dos enmiendas en el Pleno hizo que el texto de la Comisión del Congreso pasara con el mismo contenido al Senado. Una vez en él, y aunque con menor carga dialéctica y doctrinal, continuaron tanto los intentos de volver al texto de la Ponencia (enmienda 194 defendida por Francisco Cacharro Pardo de AP<sup>498</sup>), como de modificar la cantidad y distribución de los escaños (enmienda 107 sostenida por Lorenzo Martín-Retortillo por Candidatura Aragonesa de Unidad Democrática, enmienda 787 mantenida el independiente Josep Benet Morell y voto particular 251 en el Pleno del Senado realizado por José Vicente Mateo Navarro del PSOE<sup>499</sup>). Aún así, las únicas alteraciones del texto vendrían por parte de la enmienda 729 de UCD (Comisión del Senado) que introduciría una especificidad para Ceuta y

---

a partidos de toda representación.”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2237-2238

<sup>497</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2238

<sup>498</sup> En ella, se pretendía eliminar la referencia al número de Diputados en el primer apartado y eliminar los apartados segundo y tercero, volviendo íntegramente al texto de la Ponencia del Congreso. En *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3629-3630.

<sup>499</sup> Mientras la enmienda de Martín-Retortillo pretendía modificar el apartado primero para establecer la referencia de que por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000 debería haber un Diputado, siendo su interés que “el número de Diputados del Congreso no venga fijado por un número rígido”. En cambio, la enmienda de Benet Morell iría en la línea del Partido Comunista de ampliar el número fijo de un mínimo de 400 miembros y de un máximo de 500, “para no impedir el acceso al Congreso por parte de los partidos medianos y pequeños”. Por último, el voto particular de Mateo Navarro pretendía que, para que el sistema reflejara con mayor nitidez y precisión la realidad del país, la circunscripción no fuera obligatoriamente la provincia, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3629, 3631-3632 y Tomo IV (pág. 4554-4556) respectivamente.

Melilla<sup>500</sup>, y la enmienda “in voce” de Mateo Navarro en el Pleno del Senado que modificó léxicamente el apartado quinto<sup>501</sup>. Quedándose el artículo casi con el mismo contenido con el que había salido del Pleno del Congreso<sup>502</sup>.

Resumiendo, después de analizar cuales fueron los debates existentes durante el conjunto de los trabajos parlamentarios en relación a la composición y forma de elección que debía ostentar el Congreso de los Diputados, creemos poder extraer las siguientes conclusiones. Primera, que la totalidad de los grupos parlamentarios fue favorable a la constitucionalización de la elección de los Diputados a través de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto; a que la duración del mandato fuera de cuatro años; a que los electores y elegibles fueran todos los españoles; a garantizar el derecho a sufragio de los nacionales que estuvieran en el exterior; y, por último, a que las elecciones tuvieran lugar entre treinta y sesenta días después de la finalización del mandato. Cuestiones todas ellas que, en nuestra opinión, fueron de unánime acuerdo porque no hacían otra cosa que aplicar al Congreso de los Diputados ciertos principios

---

<sup>500</sup> Se aprobó que en el apartado segundo se incluyera “las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3641

<sup>501</sup> Se introdujo “Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4563.

<sup>502</sup> “1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. 2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población. 3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional. 4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. 5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España. 6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4852.



constitucionales y derechos fundamentales sobre representación política doctrinalmente aceptados por todos desde el inicio (e incluso algunos desde la Ley para la Reforma Política y el Decreto Ley sobre Normas electorales de 1977), a saber, que España se configuraba como un Estado democrático donde la soberanía nacional residía en un pueblo español que hacía visible su unidad política a través del Parlamento (art. 1), que los poderes públicos debían facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política (art. 9.2) y que la población tenía un derecho fundamental a participar periódicamente y mediante sufragio universal en la elección de sus representantes (art. 23).

Segunda conclusión, que el férreo debate sobre la constitucionalización (o no) de las demás características del sistema electoral tuvo tres posicionamientos que combinaban argumentos doctrinales con otros de carácter político (por la influencia directa que la regulación tendría en las posibilidades de obtención de escaños de los diversos partidos).

1) Alianza Popular, aunque era partidaria de un sistema mayoritario en distritos unipersonales (a una o dos vueltas)<sup>503</sup>, abogó durante todo el proceso por remitir a una ley posterior tanto la cantidad de escaños como el criterio de distribución de los mismos, afirmando que la histórica volatilidad de éstos comportaría continuas reformas constitucionales que desvirtuarían la solidez de la Carta Magna. Aun así, compartimos la idea, ya planteada por Alzaga, de que la disparidad entre la posición doctrinal de AP y aquello defendido en sede parlamentaria fue consecuencia de la imposibilidad de aplicar su ideario dada la oposición de muchos partidos al sistema mayoritario, deseando entonces “dejar una puerta abierta al respecto que facilitase [...] una gran fusión de UCD con ellos, a la que en diversas ocasiones habían aspirado sus líderes en declaraciones a la prensa y a otros medios de difusión”<sup>504</sup>, siendo su objetivo último la implantación del sistema mayoritario en una futura ley orgánica.

---

<sup>503</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2229-2232

<sup>504</sup> Oscar Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978...*, pág. 453.

2) Por contra, los grupos parlamentarios socialista, comunista, minoría catalana y nacionalista vasco apostaron tanto por la constitucionalización de un sistema proporcional para distribuir los escaños como por la inclusión del número de componentes que tendría el Congreso (ya fuera estableciendo un mínimo y máximo a priori como los nacionalistas vascos o fijando una relación numérica constante entre escaños y habitantes como los demás grupos<sup>505</sup>). En opinión de todos ellos, la inserción del conjunto de elementos del sistema electoral en la Constitución permitiría fijar aquellos límites que la posterior legislación electoral no podría sobrepasar; la incorporación de la distribución proporcional de escaños dotaría al sistema tanto de un mayor pluralismo político (art. 1) al dar más posibilidades a las minorías de ostentar representación como afianzaría el principio constitucional de que los partidos eran el instrumento fundamental para la participación política (art. 6), pues el sistema proporcional comportaba circunscripciones plurinominales donde la confección de las listas quedaría bajo la plena autonomía de los partidos políticos; y la constitucionalización de una cantidad amplia de Diputados permitiría que el peso del voto fuera muy parecido con independencia del lugar de su emisión, ahondando en el principio de igualdad material en relación a la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 9.2). Asimismo, a parte de los argumento de carácter doctrinal, todos esos grupos parlamentarios compartían una característica esencial: que si tenían en cuenta los resultados obtenidos para Cortes constituyentes, un triunfo del sistema electoral mayoritario o de un bajo número de Diputados les comportaría una disminución de sus posibilidades de obtener escaños<sup>506</sup>.

---

<sup>505</sup> Mientras los nacionalistas vascos consideraban que sería mejor fijar un número fijo para el Congreso “no siendo su número superior a 400 ni inferior a 350”; los demás grupos parlamentarios creían conveniente fijar una relación numérica constante entre escaños y habitantes donde se dijera que “el Congreso se integra por un Diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1255-1256 y 1243-1245 respectivamente.

<sup>506</sup> Nos parecen muy pertinentes en este momento las palabras de Alzaga Villamil cuando afirmaba que “el poder político en los regímenes parlamentarios está, en alguna medida, vinculado al mapa topográfico que ofrecen las Cámaras, que es hijo de la aritmética electoral y de los sistemas por los cuales se aplican los votos a los candidatos que se proclaman electos. Dicho en otros términos, a juicio de algunos partidos, y sin duda el caso del PSOE es el más significativo, esta era cuestión determinante de sus posibilidades de acceso al poder bien en

3) Por último, UCD practicó una medida ambivalencia pues, aunque se posicionó al inicio en contra de constitucionalizar los elementos del sistema electoral, no afirmó estar a favor de ninguna de las dos opciones anteriores, rechazando entrar en el debate sobre que fórmulas serían mejores para el conjunto de España. En nuestra opinión, creemos que esta postura de inicio pudo deberse a dos motivos principales: la disparidad de criterios en el interior de su propio partido y la voluntad de vislumbrar la postura de los demás grupos parlamentarios para, con su mayor número de escaños, pactar un artículo que pudiera tanto satisfacer sus necesidades electorales como ser aprobado por amplia mayoría<sup>507</sup>.

Tercera conclusión, viendo UCD que no era factible aprobar un artículo tan importante con el único apoyo de AP, se forjó extramuros de las Cámaras un pacto con el PSOE por el cual, mientras el partido de Adolfo Suárez aceptaba incluir en la Constitución la proporcionalidad del sistema electoral propuesto por los socialistas y otros grupos parlamentarios, éstos admitían tres correcciones que ya habían sido introducidas en la Ley para la Reforma Política y el Decreto Ley sobre Normas electorales de 1977: un número fijo de Diputados en vez de relación numérica constante entre escaños y habitantes, una circunscripción electoral con representación mínima común donde los escaños sobrantes se repartieran en relación a la población y, finalmente, el establecimiento de la provincia como circunscripción electoral<sup>508</sup>. Este pacto, que se acabó materializando en aquella enmienda “in voce” presentada por Peces-Barba y que después sería aprobada con la mayoría de los votos en la Comisión

---

solitario, bien en coalición”, en Oscar Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978...*, pág. 452.

<sup>507</sup> En palabras de Herrero de Miñón, “UCD nunca tuvo oficialmente un texto constitucional que considerara propio y esto aparentemente debilitó nuestra posición. Pero ello nos permitió a los ponentes centristas ceder protagonismo a nuestros colegas, cuyos textos coincidían o se acercaban a nuestras previamente acordadas posiciones [...] Utilizamos como referencia común un texto mío [...] Y cuando surgieron problemas no contemplados en el texto, que a conciencia pretendía ser breve y conciso, fuimos los ponentes quienes en último término decidimos”, en *Memorias de estío...*, pág. 125-126.

<sup>508</sup> Fernando Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución...*, pág. 1140; Oscar Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978...*, pág. 453-470.

del Congreso<sup>509</sup>, creemos que fue aceptado por casi todos los grupos parlamentarios porque, teniendo en cuenta los votos anteriormente obtenidos y las alternativas planteadas durante los debates (sistema mayoritario o remisión a una ulterior ley orgánica que previsiblemente sería realizada con amplia mayoría por UCD con el apoyo de AP), dicha regulación les dejaba a casi todos en una digna posición. A saber, los partidos minoritarios aseguraban su representación al ser garantizado el sistema electoral proporcional y la circunscripción electoral mínima<sup>510</sup>, al PSOE le permitía ostentar una cómoda oposición como principal partido de izquierdas y a UCD le posibilitaba consolidarse como primera fuerza política y aprobar por amplia mayoría un artículo difícil.

Al respecto de esta delicada cuestión, podemos estar de acuerdo con Javier Pérez Arroyo en que las características del sistema electoral establecidas en la Ley para la Reforma Política de 1977 estuvieron diseñadas con el objetivo principal de

“garantizar a los miembros del Consejo Nacional del Movimiento y del Consejo del Reino, así como a los procuradores de Cortes, que el presidente Adolfo Suárez va a continuar controlando el desarrollo de la operación que está poniendo en marcha con la remisión del Proyecto de Ley a las Cortes Orgánicas en los términos en que fue remitido [...] Sin esa garantía no habrá pacto entre el gobierno de Suárez y las Cortes franquistas. La composición de las Cortes de la Ley para la Reforma Política y el sistema electoral para la elección de sus miembros está diseñada, antes que nada, con esta finalidad.

[...] En este debate es donde se fragua la desviación calculada del principio de igualdad en la composición de las futuras Cortes Generales, prevista en el Proyecto de Ley para la reforma política. Dicha desviación es la garantía que el gobierno proporciona a los integrantes del Consejo Nacional del Movimiento, el Consejo del Reino y las Cortes orgánicas de que va a seguir al frente [...] Las enmiendas que se presentaron en las Cortes Orgánicas al Proyecto de Ley resulta claro que fue la magnitud de la desviación el centro del debate [...] La desviación no podía ser tan grande que los partidos políticos y los ciudadanos

---

<sup>509</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 1787.

<sup>510</sup> De los partidos minoritarios, el sistema electoral proporcional beneficiaba fundamentalmente a un PCE que ostentaba un prominente voto en las grandes ciudades. En cambio, la circunscripción electoral mínima favorecía la obtención de escaños de los partidos nacionalistas cuyos potenciales votantes se encontraban en las pequeñas circunscripciones (Ej. Lérida, Gerona, Álava o Guipúzcoa).

que les disuadiera de participar. La síntesis se produce de manera singular en la disposición transitoria primera”<sup>511</sup>

Sin embargo, nos parece que no es del todo ajustada a la realidad la afirmación de Manuel Martínez Sospedra de que las características del sistema electoral establecido en la Constitución persiguieran “favorecer a las fuerzas políticas de significación conservadora y perjudicar las posibilidades de alcanzar el poder por medios constitucionales que pueda tener la izquierda”<sup>512</sup>. Y eso es así porque, aún siendo la regulación constitucional la misma que ya se había estipulado en la Ley para la Reforma Política, la modificación de los actores políticos implicados, el conocimiento empírico de las posibilidades de voto de cada partido gracias a los anteriores comicios para Cortes constituyentes y las posibles alternativas que en los trabajos parlamentarios podían aprobarse (teniendo en cuenta la mayoría ostentada por UCD y AP)<sup>513</sup>, hizo que una pluralidad de partidos estuviera conforme con un pacto transaccional en el que todos tenían algún motivo para adherirse. Es decir, creemos que uno de los objetivos principales por el cual se acabó incluyendo dicha regulación electoral en la constitución no fue tanto para minar las posibilidades electorales de la izquierda, pues UCD y AP hubieran podido impedir la inclusión de la proporcionalidad o remitido la regulación a una posterior ley orgánica, como para que la mayoría de partidos políticos estuvieran dispuestos a votar favorablemente uno de los artículos más importantes del sistema electoral.

Y cuarta conclusión, lo que acabó erigiéndose como definitivo en la Constitución fue un artículo que aplicaba al Congreso todos aquellos principios constitucionales y derechos fundamentales sobre la representación política que se

---

<sup>511</sup> Javier Pérez Royo, *La reforma constitucional inviable*, Catarata, Madrid, 2015, págs. 100-102.

<sup>512</sup> Manuel Martínez Sospedra, “Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales”, en Miguel Ángel Aparicio (coord.), *Parlamento y sociedad*, Universidad de Barcelona 1980, págs. 211-212

<sup>513</sup> Según Solé Tura, “en todo caso, al igual que ocurre en el Congreso y en la Comisión Constitucional también en la Ponencia se podía formar una mayoría UCD-Alianza Popular. Y éste era –y es– un elemento de importancia fundamental para toda la estrategia del debate posterior”, en *Los comunistas y la Constitución...*, pág. 17

habían establecido de forma casi unánime con anterioridad (art. 1, 6, 9.2 y 23); aunque alguno de ellos, amen de los correctores, no se desarrollarían hasta sus últimas consecuencias (igualdad material del voto y pluralismo político). Quizás porque tanto UCD como PSOE acabaron estando doctrinal y políticamente de acuerdo que si bien se debía garantizar el derecho de las minorías a obtener representación para que el sistema tuviera mayor representatividad, no debía llevarse hasta el extremo de que ello impidiera la estabilidad del sistema político con grandes partidos y convirtiera al Congreso en una institución ingobernable.

Pasemos ahora a vislumbrar que fue lo que ocurrió con el Senado (art. 69). A nuestro parecer, no es exagerado afirmar que el proceso de configuración de esta Cámara fue uno de los más complejos de todo el trámite constituyente en relación a la representación política, pues el antagonismo de las posturas provocó tanto una infrecuente oscilación de la totalidad del redactado como la dificultad de llegar a un consenso en el que nadie se encontrara demasiado a disgusto. El Anteproyecto de la Ponencia parecía tenerlo bastante claro: el Senado se conceptualizaba como una Cámara de representación de los distintos territorios autónomos, los senadores eran elegidos de entre y por las propias Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en base a un sistema de representación proporcional, había un número de escaños fijo y otro variable en relación a la población y, por último, el Congreso escogía veinte miembros<sup>514</sup>. Sin embargo, después de las más de treinta enmiendas presentadas al

---

<sup>514</sup> El texto del Anteproyecto rezaba de la forma siguiente: 1. El Senado se compone de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España. 2. Los Senadores serán elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos, entre sus miembros, por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del Territorio. 3. Cada Territorio Autónomo designará diez Senadores y otro más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de Senadores igual o mayor al doble del número de Senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo. 4. Al comienzo de cada legislatura, el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos de votantes que represente, al menos, la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte Senadores de entre personas que hubieran prestado servicios eminentes en la vida cultural, política, económica o administrativa de España”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 17.

Anteproyecto<sup>515</sup>, el Informe de la Ponencia decidió reducir el artículo a un solo apartado (“El Senado se compone de los representantes de las diferentes entidades territoriales que integran España en los términos que determine la ley orgánica”) argumentando que:

“dada la complejidad de la cuestión, de la que es buena muestra el número de enmiendas presentadas, y su conexión necesaria con la redacción que finalmente se acuerde para el Título VII, la Ponencia ha juzgado preferible la supresión de estos apartados (2, 3 y 4), remitiendo la determinación de la composición concreta del Senado a una ley orgánica [...] No se ha pronunciado, en consecuencia, ni a favor ni en contra de las enmiendas presentadas”<sup>516</sup>

Ahora bien, el objetivo de la Ponencia de regular lo mínimo posible el Senado para trasladar el debate a futuras mayorías parlamentarias a fin de evitar que se rompiera el espíritu de consenso, no dio sus frutos. La entrada del nuevo y recortado artículo en la Comisión del Congreso reabrió el debate en base a dos cuestiones: cuál debía ser la función del Senado (Cámara de representación de las nacionalidades/regiones en desarrollo del artículo 2º o Cámara de representación provincial) y cómo debían elegirse los senadores (voto directo de los ciudadanos o designados por las Asambleas legislativas de entre sus miembros). La enmienda y voto particular del Grupo Parlamentario Comunista defendida por Solé Tura, a la cual posteriormente se adherirían los nacionalistas vascos y los socialistas aragoneses (PSA)<sup>517</sup>, pretendió volver al texto del Anteproyecto con algunas modificaciones, pues consideraba que el Senado sólo tenía sentido si se configuraba como una institución representativa de las nacionalidades/regiones donde sus miembros fueran designados por y de entre las propias Asambleas legislativas, dando respuesta de esa forma

---

<sup>515</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 89-90.

<sup>516</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 543-544

<sup>517</sup> Mientras Marcos Vizcaya Retana, en un posterior turno a favor, afirmará: “para nosotros el Senado solamente tiene el sentido que el señor Solé Tura acaba de darle, como una Cámara de las Comunidades Autónomas, de las nacionalidades”; Emilio Gastón Sanz expondrá una enmienda “in voce” que se votaría como subsidiaria a la del Partido Comunista, pues “el Senado tenía que cumplir con una función que verdaderamente ya estaba prevista en el texto inicial, que fue una lástima que fuera retocada por el texto de la Ponencia el 17 de abril”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1792 y 1795-796

“a lo que es realmente la aspiración autonómica y que puede hacer que esa autonomía se ligue al mismo tiempo con una representación central, de modo que la autonomía sea un sistema flexible de descentralización y de centralización, en el cual los órganos legislativos de los territorios autónomos encuentren al mismo tiempo un vínculo a la hora de tomar las grandes decisiones colectivas que afectan a la totalidad de España”<sup>518</sup>.

Por el contrario, UCD, a través de Alzaga Villaamil, introduciría una enmienda donde el Senado representaría esencialmente a las provincias y su forma de elección sería discutida en una posterior ley orgánica<sup>519</sup>. Desde su punto de vista doctrinal, las unidades provinciales del Estado no tenían necesariamente que acabar convirtiéndose todas en Comunidades Autónomas y el Senado debía ser visto como una Cámara de contrapeso y reconsideración de tareas legislativas, pero no una institución de representación de las nacionalidades y regiones<sup>520</sup>. Esta última interpretación sería, junto a la enmienda de Emilio Gastón Sanz (Partido Socialista de Aragón) que proponía un apartado nuevo donde se estableciera que “la duración del Senado será de cuatro años”<sup>521</sup>, la que acabaría aprobándose en la Comisión del Congreso por treinta votos a favor y sólo cuatro en contra<sup>522</sup>.

---

<sup>518</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1790-1791.

<sup>519</sup> “1. El Senado se compone de cuatro Senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señala una ley orgánica. 2. Las Comunidades Autónomas que se constituyan podrán proponer, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a Senadores que serán nombrados por el Rey. Este número se reducirá a uno en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia. 3. La ley orgánica que, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados a) y c) del artículo 142 autorice la constitución de las Comunidades Autónomas o de los territorios de régimen autonómico, fijará la representación de los mismos en el Senado”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1792-1794.

<sup>520</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1793.

<sup>521</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1797.

<sup>522</sup> El texto afirma: “1. El Senado se compone de cuatro Senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señala una ley orgánica. 2. Las Comunidades Autónomas que se constituyan podrán proponer, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a Senadores que serán nombrados por el Rey. Este número se reducirá a uno en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia. 3. La ley orgánica que, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados a) y c) del artículo 142 autorice la constitución de las Comunidades Autónomas o de los territorios de



El paso del texto al Pleno del Congreso no varió las posiciones de inicio. Las enmiendas del Grupo Parlamentario Comunista, Nacionalista Vasco y socialista de Aragón, con el posterior apoyo de Minoría Catalana, impugnarían la totalidad del artículo existente al pedir la casi íntegra restitución del redactado del Anteproyecto<sup>523</sup>. Solé Tura, el parlamentario que llevo la iniciativa en la oposición al texto, afirmó que sólo había dos alternativas: no obviar la relación existente entre la configuración de la estructura territorial en el Título VIII y la institución del Senado (como ellos hacían), y por tanto, configurar una Cámara de representación territorial que llevara “a nivel constitucional el principio de representación de esas nacionalidades y regiones que hemos reconocido en el artículo 2º”; o bien configurar una Cámara “de pura duplicación de los trabajos del Congreso y que no tiene más sentido que intentar minimizar, todavía más, los criterios de proporcionalidad que hemos introducido en la regulación del Congreso”<sup>524</sup>, como hacían UCD y AP<sup>525</sup>. En cambio, el miembro de UCD Cisneros

---

régimen autonómico, fijará la representación de los mismos en el Senado. 4. El Senado es elegido por cuatro años”, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1814.

<sup>523</sup> Solé Tura desglosaría durante el debate sus peticiones al afirmar: “nuestra enmienda se compone de dos puntos: uno, que es que el Senado representa realmente a los territorios autónomos o comunidades autónomas; dos, que los Senadores serán elegidos por las asambleas legislativas de esas comunidades autónomas de entre sus miembros por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema proporcional que asegure la representación de las distintas zonas del territorio, y también que cada comunidad autónoma designará un número determinado de Senadores, diez, y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000, de modo que se asegura una proporción bastante concreta y, al mismo tiempo, equilibrada entre la necesidad de que cada comunidad autónoma se sienta representada y el hecho de que al mismo tiempo exista un criterio de corrección en el sentido de la proporcionalidad”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2244.

<sup>524</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2244.

<sup>525</sup> Alianza Popular, en el ulterior momento de emisión del voto afirmaría que su voto favorable al texto que había presentado UCD en la Comisión del Congreso se daba por tres razones: “Primero, porque contra lo que se ha dicho en algunas de las intervenciones esta tarde, entendemos que el bicameralismo es un buen sistema”; segundo, porque “no se puede despreciar tan fácilmente la teoría de los frenos y contrapesos en la integración del Parlamento”; y tercero por “la representación cruzada o complementaria. La sociedad, ya lo decía antes, en su estructura pluralista y compleja, aconseja un sistema como el de la urdimbre y la trama, una

Laborda, pidió tanto la desestimación de todas las enmiendas como el voto a favor del artículo salido de la Comisión del Congreso, pues consideraba que la dicotomía presentada por Solé Tura no era del todo cierta<sup>526</sup>, que el texto existente conectaba perfectamente el Título VIII con el Senado y que el redactado proveniente de la Comisión del Congreso permitía garantizar lo anteriormente aprobado sobre que las Cortes Generales representaban al pueblo español. Siendo también esta última postura la triunfante en el Pleno del Congreso.

Las más de cincuenta enmiendas presentadas en la Comisión del Senado denotaban que la controversia sobre la función y forma de elección de la Cámara Alta no estaba ni mucho menos cerrada<sup>527</sup>. Pese a que doctrinalmente las posturas siguieran bastante alejadas, la mayoría de las enmiendas que finalmente se defendieron indicaban un acercamiento en aras del consenso (47, 240 y 246 del Grupo Progresista y Socialistas Independientes; 123 de Manuel Iglesias Corral de CDG; 414 de Rosendo Audet Puncernau de Esquerra Republicana; 400, 401 y 402 del senador de designación real Miguel Primo de Rivera y Urquijo; y 695 del Grupo parlamentario Agrupación Independiente<sup>528</sup>). Aún así, la diferencia entre convencimiento ideológico y texto presentado puede vislumbrarse en algunas de las explicaciones dadas en sede

---

cierta manera de representación cruzada o complementaria”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2249.

<sup>526</sup> Según Cisneros Laborda, “hay en las democracias occidentales modernas Senadores en presencia que ni responde a esa configuración residual de principios aristocráticos u oligárquicos en su composición, propia de derivación de Constituciones de tradición monárquica, ni tampoco son Senadores federales o Senados que respondan estrictamente a un principio federal. El supuesto francés, el supuesto holandés, el “storting” noruego son otros tantos ejemplos clamorosos como para que tengamos que impugnar esa caracterización tan radical que el Senado nos plantea”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2247.

<sup>527</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2635-2636.

<sup>528</sup> Todas ellas, aunque en diferente grado, combinaban la representación de las provincias con la de las Comunidades Autónomas. Asimismo, en cuanto a la forma de elección, o bien lo dejaban a una posterior ley orgánica o bien acoplaban un voto directo para los senadores provinciales con un voto indirecto para los senadores de las Comunidades autónomas. En *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2688-2689.

parlamentaria, pues Villar Arregui abriría su alegato a favor de la enmienda 47 con una llamada al consenso, aseverando después que su grupo parlamentario no “va a dar ninguna batalla contra nada que del Congreso procede; pero sí va a dar [...] la batalla por la coherencia entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución”<sup>529</sup>; Joaquín Satrústequi Fernández (Alianza Liberal), aún siendo más partidario de un Senado al estilo del postulado por Solé Tura, aseveró que la enmienda 240 tendía “a buscar un punto de convergencia entre los que son claramente partidarios de un Estado de nacionalidades o regiones, de Comunidades Autónomas, y los que realmente se resisten a prescindir de la provincia”<sup>530</sup>; y, por último, Audet Puncernau, en nombre de Entesa dels Catalans, sería el más contundente al sostener que

“La enmienda (núm. 414) que nosotros presentamos mantiene, en todo caso, la absurda representación territorial, o sea, de las provincias, las cuales elegirán cien Senadores, pero por el contrario admite que aproximadamente ciento cincuenta Senadores, las tres quintas partes del total, sean designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas. De este modo, el Senado pasa a ser una representación institucional de las Comunidades”<sup>531</sup>

En esa línea de entendimiento y de cesión para poder llegar a un pacto, se acabarían aprobando tres enmiendas que perfilarían el artículo casi en su versión definitiva. La primera fue de un Benet Morell (Entesa dels Catalans) que, fruto de considerar a la España autonómica como equiparable a la República italiana (y a su artículo 57), estimaba oportuno indicar en el apartado primero que “el Senado es la Cámara de Representación territorial”<sup>532</sup>. La segunda fue de una UCD que, tras afirmar por medio de Antonio Jiménez Blanco la aceptación de la enmienda presentada por Entesa dels Catalans, modificaba los apartados 2, 3, 4 y 6 haciendo “concesiones [...] precisamente, para poder buscar la síntesis entre la actual organización del Estado y la que, por vocación regional del Estado se anuncia, y Dios quiera que cuaje”, afirmando

---

<sup>529</sup> Y además añadía Villar: “Nuestro Grupo, que se ha honrado en alabar el diálogo sostenido tanto en la Cámara de Diputados cuanto en ésta por los Grupos mayoritarios y que reitera, una vez más, que desea un texto constitucional que ampare a todos y que sea la guía de la convivencia en paz, en justicia y en libertad para un futuro largo”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3642.

<sup>530</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3646.

<sup>531</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3648.

<sup>532</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3648-3649

posteriormente que “no hacemos, creo yo, los grupos llamados autores del consenso, política coyuntural, ni política de partido; hacemos política territorial, al querer encontrar en esta fórmula un equilibrio entre la realidad territorial de la región y la realidad territorial de la provincia, tan amada por muchos de nosotros”<sup>533</sup>. Y la tercera enmienda fue de un Grupo Parlamentario Socialista que, para fortalecer la representación de las Comunidades frente a la elección de senadores provinciales, propuso un apartado 5º en el que se eligiera tanto un Senador por Comunidad Autónoma como otro por cada millón de habitantes<sup>534</sup>, asegurando que de esa manera se incrementaba “notable y positivamente la representación en el Senado de las comunidades autónomas” y que si a eso “le unimos el que se defina claramente el Senado como cámara de representación territorial [...] estamos en disposición de votar afirmativamente al texto”<sup>535</sup>. Texto éste salido de la Comisión del Congreso que, a pesar de ostentar unas líneas maestras aceptadas por la mayoría, no vería su versión definitiva hasta el Dictamen de la Comisión Mixta que mantendrían Congreso y Senado<sup>536</sup>.

---

<sup>533</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3655-3656. Asimismo, los apartados modificados que se presentaron para su aprobación fueron los siguientes: 2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. 3. Por excepción, en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo insular constituirá una circunscripción, a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca, Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. 4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán, cada una de ellas, dos Senadores. 6. El Senado es elegido por cuatro años”...., pág. 3665-3666.

<sup>534</sup> La enmienda íntegra para el apartado 5º que fue aprobada reza así: “Las Comunidades Autónomas que se constituyan designarán, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, un Senador y además los que le correspondan en proporción a la población de su respectivo territorio a razón de uno por cada millón de habitantes”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3667.

<sup>535</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3658.

<sup>536</sup> El texto del Dictamen era el siguiente: “1.El Senado es la Cámara de representación territorial. 2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. 3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres

En resumidas cuentas, del itinerario seguido por el artículo sobre el Senado durante todo el proceso constituyente creemos poder extraer las siguientes características. En primer lugar, durante gran parte del proceso de configuración del texto los grupos parlamentarios sólo estuvieron de acuerdo en una cosa: que no estaban de acuerdo en casi nada, introduciéndose por asentimiento únicamente la duración de cuatro años del cargo de senador.

En segundo lugar, las dos posturas en liza estuvieron claras casi desde el inicio: UCD y AP consideraban que la función del Senado era ser una Cámara de representación provincial donde sus miembros fueran esencialmente elegidos mediante sufragio universal en las propias provincias, mientras que los demás grupos parlamentarios creían pertinente que el Senado fuera configurado como una Cámara de representación de las nacionalidades/regiones en desarrollo del artículo 2º y donde los senadores fueran designados por y de entre los miembros de las Asambleas legislativas. Cuestiones ambas tras las que, a nuestro juicio, se escondían dos posturas doctrinales diferentes tanto sobre la forma de entender el Estado español (unitario para UCD/AP y federal para los demás) como sobre la manera de concebir la Cámara Alta (a la inglesa la primera postura y a la italiana la segunda).

En tercer lugar, el posterior pacto llevó aparejado la mezcla de las dos visiones<sup>537</sup>, rebajando las expectativas de cada una pero aceptando la inclusión tanto de

---

a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. 4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores. 5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional. 6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4881.

<sup>537</sup> En este punto creemos perentorio reproducir las palabras de López Pina cuando afirmó en el último turno en contra del Pleno del Senado: “Los socialistas saludamos, no con alborozo, pero sí con cierta satisfacción, la composición que da a la Cámara en su actual versión el artículo 68,

la representación de provincial y de las Comunidades autónomas como el voto directo para los senadores provinciales y el indirecto para aquellos que fueran del conjunto de la comunidad, dejando para ley orgánica la forma de reparto de los escaños en el primer caso y estableciendo el sistema proporcional para el segundo.

En cuarto lugar, el texto finalmente acordado desarrollaba la mayoría de principios constitucionales y derechos fundamentales sobre representación política doctrinalmente aceptados por todos desde el inicio, pues generaba una institución democrática que trataba de solventar la cuestión de la integración territorial dando entrada a las partes en la toma de grandes decisiones para el conjunto (desarrollando aquella unidad en la diversidad que proclama la combinación del art. 1 y 2), fijaba una distribución proporcional de escaños que permitía un mayor pluralismo político al dar más posibilidades a las minorías de ostentar representación (art. 1.1), afianzaba el principio constitucional de que los partidos eran el instrumento fundamental para la participación política al dar el control a los grupos parlamentarios en la elección de aquella parte de los senadores que no eran de extracción provincial (art. 6), promovía el desarrollo de la identidad territorial a través de la participación sectorializada de los ciudadanos en la vida política (art. 9.2) y, por último, permitía que la población ejerciera su derecho fundamental a participar directa y periódicamente en la elección de los senadores provinciales a través de sufragio universal (art. 23).

Y quinto, una vez se gestó el pacto, también se estuvo de acuerdo en permitir que fuera una posterior ley orgánica la que decidiera los requisitos de acceso para el sufragio pasivo, pues había una parte de los parlamentarios que consideraba perentorio

---

tras el penoso itinerario seguido desde el comienzo de la legislatura por el Senado, en búsqueda, como decía el Senador Mateo, de la propia identidad. En su actual versión, el artículo 68 supone la formalización de muchas de las aspiraciones de las que el Grupo socialista se ha hecho eco y ha sido portavoz a través de estos meses [...] A los socialistas no podía sernos del todo indiferente la actitud que la mayoría de UCD adoptara respecto a nuestra teoría política del Senado, pues entendíamos que la consolidación de la democracia va a tener no poco que ver con la fórmula que aquí decidiéramos [...] La UCD podrá haber sido más generosa en la gradualización de la representación territorial, pero, de todas formas, el resultado, a nuestro parecer, abre un camino esperanzador a la integración política, de mayorías y minorías a través del Senado”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4566-4567

tener la posibilidad de implantar unas condiciones más estrictas de edad al estilo de otras Cámaras Altas (como había pedido Ollero a través de la enmienda 695 en el Senado<sup>538</sup>).

### **Artículo 152.1 y artículo 140**

Una vez examinados los trabajos parlamentarios de las instituciones que hacían efectiva la representación política global del Estado (Cortes Generales), intentaremos hacer lo propio con las de carácter autonómico y municipal que también se constitucionalizaron.

Por lo que respecta a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 152.1), ya en el Anteproyecto de la Constitución se estipuló un artículo en el que, respetando la jerarquía normativa, se le otorgaba potestad para hacer leyes a una Asamblea territorial “elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”<sup>539</sup>. De la pluralidad de votos particulares y enmiendas que se presentaron a dicho texto del Anteproyecto<sup>540</sup>, únicamente dos hicieron referencia a la

---

<sup>538</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 2950 y 3654.

<sup>539</sup> El artículo completo reza así: “1. A la Asamblea corresponde la potestad normativa, la aprobación de los presupuestos y el control del consejo de Gobierno, sin perjuicio de las demás facultades que le atribuyan los respectivos estatutos y las leyes. Las normas emanadas de la Asamblea se denominarán leyes territoriales. 2. La Asamblea será elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio 3. Todas las normas y acuerdos de la Asamblea deberán respetar las Constitución, el Estatuto y los compromisos internacionales del Estado. 4. El Presidente del Territorio Autónomo, en nombre del Rey, promulga las leyes territoriales aprobadas por la Asamblea legislativa”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 30.

<sup>540</sup> La enmienda 35 de Licinio de la Fuentes y de la Fuente (AP) pretendía el concepto “ley territorial” en sustitución de “norma o ordenanza territorial”; la 305 y 354 del Grupo Parlamentario Socialista quería modificar el apartado primero para que dijera: “A la asamblea

representación política. El primero fue un voto particular de Alianza Popular mediante el cual se solicitaba eliminar la referencia al sistema electoral por entender que dicha cuestión debía quedar reservada a una posterior ley electoral general<sup>541</sup>; y el segundo fue una enmienda de Ortí Bordás (número 736) por la que se pretendía sustituir el sistema de representación proporcional por uno mayoritario, considerándolo mejor fórmula para “que las regiones autónomas tengan gobierno y una adecuada situación de estabilidad política”<sup>542</sup>. Ninguna de las dos enmiendas acabó triunfando, pues fruto del nuevo criterio adoptado por los ponentes respecto al Título VIII durante su Informe del Anteproyecto, el artículo fue segmentado y el apartado que se refería a la representación política pasó (previa eliminación de algunos adjetivos sobre el voto: “libre, igual, directo y secreto”) a formar parte de una disposición adicional séptima que decía:

“En los estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el apartado 6, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad, y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea”<sup>543</sup>

Durante la Comisión del Congreso, se decidió que el texto de la disposición adicional fuera integrado en un nuevo artículo<sup>544</sup> sin que se discutieran ni se realizaran

---

corresponde la potestad legislativa, propia y delegada, y, en su caso, la reglamentaria en ejecución de las leyes estatales..”; la 691 de López Rodó sustituir “leyes territoriales” por “leyes autonómicas”; la 736 de Ortí Bordás “leyes territoriales” por “leyes regionales”; y, por último, la número 64 de Letamendía añadir tanto en el tercer apartado in fine “y los regímenes históricos” como eliminar “en nombre del Rey” en el cuarto, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 146-147, 263-264, 281, 411, 462 y 171 (respectivamente).

<sup>541</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 41.

<sup>542</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 462

<sup>543</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 597

<sup>544</sup> En el texto de la Comisión del Congreso se afirma: “1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de



modificaciones sobre su contenido. Asimismo, el paso del texto por el Pleno del Congreso comportó la introducción de una enmienda por parte de Fraga Iribarne que, si bien tenía claro que su petición disfrutaba de ínfimas posibilidades de ser aprobada (como de hecho así fue), defendía la supresión del concepto “sistema de representación proporcional” por considerar que dicha cuestión no debía ser regulada en la Constitución, teniendo que ser establecida en una posterior ley electoral<sup>545</sup>. Por el contrario, tanto en la Comisión como en el Pleno del Senado se presentaron, debatieron y aprobaron diversas enmiendas<sup>546</sup>, pero ninguna de ellas aludió a los elementos de representación política que en el artículo se incluían, quedando el texto definitivo sobre ellos de la misma forma en que había salido de la Comisión del Congreso.

De modo parecido transcurrieron los trabajos parlamentarios en relación a la representación política municipal (art. 140), pues ya desde el Anteproyecto de la

---

representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante su asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y en los Estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio, de conformidad todo ello con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad de independencia de éste. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en el que este el órgano competente en la primera instancia. 2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos y sus sucesivas reformas, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos. 3. Mediante la agrupación de Municipios, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena responsabilidad jurídica”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1830.

<sup>545</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2523-2524.

<sup>546</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4074-4089 y 4737-4746 (respectivamente para Comisión y Pleno del Senado).

Ponencia salió un redactado casi idéntico al que finalmente sería constitucionalizado donde se garantizaba autonomía y personalidad jurídica plena a los municipios; establecía a los Alcaldes y Concejales como encargados de su gobierno y administración; fijaba que la forma de elección de los Concejales debía ser a través de sufragio universal, igual, libre, directo y secreto; permitía que el Alcalde fuera designado por los Concejales o por los vecinos; y, por último, posibilitaba una organización municipal alternativa a través de Concejo Abierto<sup>547</sup>. Si bien se presentarían a dicho artículo del Anteproyecto varios votos particulares y enmiendas en pro de introducir en el texto que el sistema electoral fuera proporcional<sup>548</sup>, que la elección del Alcalde fuera realizada por los concejales<sup>549</sup> o que los Alcaldes fueran escogidos por los vecinos<sup>550</sup>; en la Comisión del Congreso únicamente fueron defendidas y votadas dos enmiendas sobre el Concejo abierto que, después de una redacción transaccional entre Fraga Iribarne y Cisneros Laborda, se unificarían para

---

<sup>547</sup> El texto quedó de esta manera redactado: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en concejo abierto”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 24-25.

<sup>548</sup> El voto particular y la enmienda 160 de Minoría Catalana, el voto particular del Grupo parlamentario socialista, la enmienda 64 de Letamendia y la enmienda 692 de Simón Sánchez Montero (PCE) pedían que a continuación de “mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto” se incluyera “de acuerdo con un sistema de representación proporcional”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 48 y 214, 57, 169, 415 (respectivamente).

<sup>549</sup> La enmienda 160 de Minoría Catalana y la 692 de Sánchez Montero, a parte de intentar que se incluyera en el texto el sistema de representación proporcional, creía necesario que los Alcaldes fueran elegidos “por y de entre los Concejales”. Cuestión ésta que era compartida por la enmienda 222 de Barrera Costa (ERC), en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 214, 415 y 235 (respectivamente).

<sup>550</sup> La enmienda 736 de Ortí Bordás consideraba necesario que tanto los Alcaldes como los Concejales fueran “elegidos por los vecinos de los municipios mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 460.

solicitar la modificación de “reuniones en concejo abierto” por “régimen de concejo abierto”<sup>551</sup>. Aprobado éste cambio terminológico sobre el sistema alternativo de Concejo abierto, ni en el Pleno del Congreso, ni en la Comisión del Senado o ni tampoco en el Pleno del Senado hubo enmiendas que se presentaran, discutieran o aprobaran en relación al sistema de representación política municipal. Quedando el texto con el mismo contenido con el que había salido de la Comisión del Congreso.

En definitiva, parece constatarse que durante los trabajos parlamentarios hubo un indiscutido consenso sobre que la forma de elección de los representantes autonómicos y municipales debía seguir lo ya estipulado en el artículo 23 e introducido posteriormente para las Cortes Generales, es decir, que estos debían ser escogidos mediante un sufragio universal que hiciera efectivo aquel principio democrático establecido en el artículo 1º de la Carta Magna. Asimismo, aunque en ambos casos puede vislumbrarse como siguió vigente el debate sobre la mejor manera de distribuir los votos (proporcional, mayoritaria o remisión a la ley), tanto esta cuestión como la forma de elección del Presidente de la Comunidad Autónoma o el Alcalde tuvieron diferentes soluciones: mientras para las Asambleas autonómicas se pactó un sistema proporcional donde el Presidente era elegido por y de entre los miembros de las asambleas; para los municipios ambas cuestiones se remitieron a la ley, posibilitando cualquier tipo de regulación dentro del marco constitucional. Acuerdos mayoritarios ambos que, a nuestro entender, se explican porque mientras los constituyentes concibieron a las asambleas autonómicas que aprobaban sus estatutos por el procedimiento especial del 151.1 como reproducciones en miniatura de la estructura política estatal, debiendo tener las primeras un sistema de elección y distribución de escaños homogéneo al estipulado para el conjunto del Estado<sup>552</sup>; consideraron que la heterogeneidad de los municipios,

---

<sup>551</sup> La idea principal de la modificación fue la creencia de que el Concejo abierto no era simplemente una forma de reunión diferente, sino un régimen municipal tradicional y alternativo al de carácter representativo que en España se iba a establecer como el principal, debiéndose introducir dicha precisión terminológica, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1510-1514.

<sup>552</sup> En cambio, nada se estipula en el artículo 147.2.c acerca de cuál debe ser la forma de organización de las instituciones políticas de aquellas Comunidades Autónomas que aprobaban sus estatutos de autonomía a través del procedimiento común del artículo 143. Aún así, todas ellas han acabado optando por aplicar lo establecido en el artículo 152.1.

tanto en número de habitantes como en sus otras características, requería un texto más flexible donde se pudieran combinar distintos sistemas que permitieran una mejor representatividad y mayor gobernabilidad. Idea ésta última por la que, a nuestro juicio, también se introdujo ya en el texto del Anteproyecto la posibilidad de que hubiera un régimen político histórico y alternativo en los municipios, un Concejo abierto que debería desarrollar su sistema de democracia directa a través de una ley.

#### **4.1.4 Los mecanismos secundarios de participación política**

Una vez analizados los debates sobre las instituciones relacionadas directamente con la representación política (Cortes Generales, Asambleas de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), creemos que es necesario también realizar un pequeño excursus para examinar las discusiones parlamentarias sobre aquellos mecanismos que una vez constitucionalizados permitirían al ciudadano participar en la toma de decisiones colectivas de forma directa o semidirecta, pues fueron conceptualizados como unos mecanismos complementarios (para unos) y de contrapeso (para otros) de aquel sistema de gobierno representativo que se iba a constitucionalizar como principal. A saber, hablamos del artículo 87.3 que establece la iniciativa legislativa popular y de los artículos 92, 151, 152.2, 167.3 y 168.3 que introducen diversos tipos de referéndum.

#### **Art. 87.3**

En el Anteproyecto de Constitución, el artículo que establecía quien ostentaba la iniciativa legislativa ya incluía, a parte de la potestad directa del Gobierno y los Diputados, el derecho a remitir proyectos de ley al Gobierno o al Congreso por parte del Senado, las Asambleas de los territorios autónomos y quinientos mil electores (aunque en éste último caso no era posible realizarlo sobre “materias tributarias, de carácter

internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”<sup>553</sup>). Las posteriores enmiendas al texto del Anteproyecto intentaron modificar tres cuestiones principales: eliminar la frase “bien directamente o bien a través de los Grupos Parlamentarios” del apartado primero para que los grupos parlamentarios no tuvieran iniciativa o para que en todo caso fuera regulado mediante el Reglamento del Congreso (enmienda 2 de Carro Martínez y 736 de Ortí Bordás)<sup>554</sup>; la refundición del apartado segundo y tercero para que la defensa de las iniciativas de las Asambleas de las Comunidades Autónomas fueran realizadas por senadores (enmienda 283 del Grupo Parlamentarios socialistas de Cataluña y 412 del Grupo parlamentario socialistas en el Congreso)<sup>555</sup>; y, por último, y para nuestra investigación lo más importante, unas enmiendas sobre la iniciativa legislativa popular que pedían su eliminación porque ya existía el referéndum como instrumento de democracia directa (núm. 779 de UCD)<sup>556</sup>, el no establecimiento de limitación alguna por ser inadecuado acotar el contenido de dicho derecho (núm. 2 de Carro y 525 del Grupo Mixto)<sup>557</sup> o la sustitución de los quinientos mil electores por “un diez por ciento de los electores” para garantizar que dicho derecho pudiera ser ejercido también por las minorías sin representación parlamentaria (núm. 525 del Grupo

---

<sup>553</sup> El artículo íntegro del Anteproyecto afirma lo siguiente: “1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno y a los Diputados, bien directamente, o bien a través de los grupos parlamentarios. 2. El Senado podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir ante la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres Senadores encargados de su defensa. 3. El mismo derecho podrá ejercerse también por las Asambleas de los Territorios Autónomos. En tal supuesto se actuará de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior. 4. Podrán someterse al Congreso proposiciones de ley articuladas y motivadas, con las firmas acreditadas de quinientos mil electores. La iniciativa popular no procede en materia tributaria, de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. La ley regulará el ejercicio de este derecho”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 20.

<sup>554</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 126 y 458 (respectivamente).

<sup>555</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 256 y 301 (respectivamente).

<sup>556</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 493.

<sup>557</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 126 y 338 (respectivamente).

Mixto)<sup>558</sup>. De todos estos textos de reforma, únicamente las enmiendas 2 y 736 para el apartado primero fueron aceptadas por el Informe de la Ponencia, quedando el resto de puntos con el mismo redactado que había sido propuesto en el Anteproyecto<sup>559</sup>.

En la Comisión del Congreso, a parte de un enmienda (que fue rechazada) de Licinio de la Fuente (AP) en la que defendía la supresión de la iniciativa legislativa para las entidades autónomas porque sería “reconocerles una especie de titularidad parcial de la soberanía nacional”<sup>560</sup>; sólo se acabó presentando y aprobando una enmienda “in voce” de UCD sobre la iniciativa legislativa popular que reescribía el texto de la Ponencia e incorporaba la necesidad de que su regulación fuera a través de ley orgánica:

“4. Una Ley Orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirá no menos de 500.000 firmas acreditadas y no procederá en materias de legislación tributaria, internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”

A nuestro parecer, fue muy interesante la defensa de dicho texto por parte de Alzaga, pues de ella creemos que se desprende el porqué de las restricciones a su realización desde el Anteproyecto (500.000 firmas acreditadas y supuestos prohibidos), así como la enmienda para limitar su desarrollo mediante la aprobación de una ley orgánica específica. Según Alzaga, si bien se estaba a favor de compatibilizar el principio representativo con el de participación directa para constitucionalizar “no sólo [...] una democracia gobernada, sino también [...] una democracia gobernante”; una

---

<sup>558</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 338.

<sup>559</sup> “1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno y a los Diputados en la forma y con los requisitos que establezca el Reglamento del Congreso. 2. El Senado podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir ante la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres Senadores encargados de su defensa. 3. El mismo derecho podrá ejercerse también por las Asambleas de los Territorios Autónomos. En tal supuesto se actuará de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior. 4. Podrán someterse al Congreso proposiciones de ley articuladas y motivadas, son las firmas acreditadas de quinientos mil electores. La iniciativa popular no procede en materia tributaria, de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. La ley regulará el ejercicio de este derecho”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 614.

<sup>560</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1298.

figura tan poco experimentada en la práctica del derecho comparado como ésta debía ostentar los límites ya establecidos por la Ponencia y además requerir una “regulación meditada en la Ley Orgánica pertinente”<sup>561</sup>. Opiniones todas ellas que, al aprobarse por unanimidad la enmienda, creemos fueron compartidas por el resto de grupos parlamentarios, dejando entrever un consenso tanto sobre la necesidad de incluir dicho mecanismo de participación para hacer efectivo lo consagrado en el artículo 23, como sobre la obligación de limitar su desarrollo dadas las pocas y contradictorias experiencias en derecho comparado (fijándose especialmente en los discordantes resultados de la práctica italiana).

Asimismo, y con independencia de las modificaciones sobre los tres primeros apartados que en el transcurso del posterior debate se realizaron<sup>562</sup>, el criterio de unanimidad que parecía haber sobre el apartado de la iniciativa legislativa popular en la Comisión del Congreso, decayó tanto en el Pleno del Congreso como en la Comisión del Senado. En el primer caso fue a través de una enmienda de Fraga Iribarne, que aunque en Comisión había votado favorablemente al texto introducido por UCD, abogaba ahora por la vuelta al texto de la Ponencia, pues consideraba que la añadidura realizada limitaba el principio de iniciativa legislativa al necesitar ser desarrollado por ley orgánica. Según él,

“nosotros entendemos que justamente el esfuerzo considerado inevitable, por otra parte, de la fuerza de los partidos políticos hace necesaria esta forma de participación popular y el primer paso que hemos dado ayer se continúa con este segundo que vamos a dar hoy, si no se modifica, que es remitir “ad calendae graecas”, a una ley orgánica restrictiva la forma de ejercicio y requisitos de iniciativa popular sin darle entrada en la Constitución. Nuestro punto de vista, que luego lo desarrollaré en el referéndum, es favorable a la democracia semidirecta y, por lo mismo, pedimos la vuelta al texto de la Ponencia”<sup>563</sup>

---

<sup>561</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1299-1300.

<sup>562</sup> En la Comisión del Senado se aprobaron tres enmiendas: una para el apartado primero en la que el Senado pasaba a tener la misma iniciativa legislativa que el Gobierno y el Congreso, la supresión del apartado segundo por innecesario y una para el apartado por el que las asambleas de las Comunidades autónomas pasaban a ostentar el mismo articulado que anteriormente regulaba al Senado, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3683-3691.

<sup>563</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2260.

En cambio, en el segundo caso hubo una enmienda del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes y otra de Entesa dels Catalans, en la que se pedía rebajar a 100.000 la cantidad de firmas necesarias por considerar la exigencia de medio millón un gran obstáculo para el efectivo desarrollo de la institución<sup>564</sup>. Frente a ellas, el criterio mayoritario para rechazarlas fue expuesto por Alzaga, ampliando lo ya afirmado anteriormente por él mismo al manifestar que

“lo que sí quería de alguna manera insinuar es que en esta polémica endiablada hay a favor de los criterios de participación algunos argumentos que obligan a ciertas cautelas. [...] En buena medida, es una tesis que busca la democracia sin partidos o al menos paliar la existencia y la fuerza de los partidos.

Nosotros estamos lisa y llanamente a favor de una democracia moderna. Entendemos que esa democracia moderna debe ser en un país de nuestras dimensiones, aquí y ahora, una democracia básicamente representativa [...] Estamos, por supuesto, también en la línea de incorporar a esa democracia básicamente representativa importantes ingredientes participativos o de democracia semidirecta. Pero alguien dijo, con fino sentido, que la combinación de géneros plantea una gravedad distinta en política que en literatura. Y la prueba es que el Derecho comparado actual ofrece muy pocos ejemplos de la vigencia de la institución que en forma brillante se nos acaba de defender.

Podía igualmente el profesor Fraga habernos citado el caso de Italia y no lo ha hecho; él sabe muy bien, mejor que yo, que el balance de esta institución en Italia está siendo enormemente discutido. Es decir, es una cuestión que hay que plantearse con las necesarias cautelas y que exige un tratamiento legislativo riguroso. De aquí que nosotros no nos opongamos a la institución en sí [...] Lo que queremos es tratarlo mediante ley orgánica, porque entendemos que la ley orgánica, tal y como está concebida en el artículo 75 del proyecto de constitución, es el mecanismo legal adecuado”<sup>565</sup>

Así pues, si bien podemos afirmar que la gran mayoría de parlamentarios consideraba pertinente la constitucionalización de un mecanismo de participación semidirecta de los ciudadanos con limitaciones a imagen y semejanza del artículo 75 de la Constitución italiana de 1947<sup>566</sup>, incorporando a esa democracia básicamente

---

<sup>564</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3683 y 3688.

<sup>565</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2261-2262.

<sup>566</sup> Los constituyentes españoles trasladaron los requisitos previstos para el referéndum popular del artículo 75 de la Constitución italiana de 1947 a la iniciativa legislativa popular, pues en el texto italiano se establecía que: “Se celebrara referéndum popular para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500.000



representativa elementos participativos o de democracia semidirecta para hacer efectivo lo establecido con anterioridad en el artículo 23; no es menos cierto que las desavenencias durante los trabajos parlamentarios se centraron en las restricciones para que dicho mecanismo pudiera ser aplicado, considerando algunos que no debían existir materias prohibidas, que la cantidad de firmas necesarias para ejecutarla era excesiva o que no debía desarrollarse mediante el proceso agravado de ley orgánica. Aún con esas discrepancias, parece ser que las razones por las cuales la iniciativa legislativa popular se limitó (500.000 firmas acreditadas, supuestos prohibidos y necesidad de ley orgánica para su desarrollo), fueron compartidas por los grupos parlamentarios mayoritarios, estando de acuerdo todos ellos con Alzaga cuando afirmaba que no debía perderse la perspectiva de que la democracia moderna era principalmente representativa, que el mecanismo de iniciativa legislativa popular no estaba muy desarrollado en el resto de países continentales, que en aquellos donde se había implantado (Italia) estaba siendo abiertamente discutido y que era perentorio un gran consenso sobre su regulación posterior. Razones todas ellas por las que debían introducirse una serie de correcciones para que la institución no fuera espuriamente utilizada o se acabara por desnaturalizar aquella democracia representativa que se estaba constitucionalizando.

En definitiva, y dicho de otra manera, la mayoría de los grupos parlamentarios parece que estructuraron el texto en base a dos criterios: el primero fue la concepción kelseniana de que la introducción de mecanismos de participación semidirecta contribuía al mantenimiento del sistema parlamentario<sup>567</sup>, juicio éste que les hizo

---

(quinientos mil) electores o cinco consejos regionales. No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales. Tendrán derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados. La propuesta sometida a referéndum será aprobada si ha participado en a votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y se alcanza la mayoría de los votos validamente emitidos. La ley determinara las modalidades de celebración del referéndum”.

<sup>567</sup> Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia...*, pág. 113-129. Según este autor, “entre las instituciones que, manteniendo en lo esencial el parlamentarismo, posibilitan una cierta injerencia directa del pueblo en la formación de la voluntad del Estado se encuentra también la llamada iniciativa legislativa popular” (pág. 115). En la edición de Labor (1934), creemos que la traducción es mejor, o como mínimo más clara para nuestros intereses en esta

introducir la iniciativa legislativa popular en la Constitución; y el segundo fue tanto la percepción de que estaban regulando un elemento de carácter secundario que podía complementar la democracia representativa pero no ser su alternativa (pues el cauce fundamental de participación de los ciudadanos debían seguir siendo los partidos políticos), como un profundo conocimiento de la experiencia italiana, cuestiones ambas que les hizo establecer unos límites/prohibiciones para que no acabara siendo utilizado como alternativa a la democracia representativa y una remisión a ley orgánica para que hubiera un amplio acuerdo entre los partidos políticos para su desarrollo posterior.

### **Artículos 92, 151, 152.2, 167.3 y 168.3**

Iniciemos el análisis de los debates parlamentarios relativos al referéndum con el artículo 92. La propuesta triunfante entre los ponentes fue la realizada por Alianza Popular<sup>568</sup> donde se señalaban tres modalidades de referéndum (sobre leyes votadas en Cortes y aún no sancionadas, decisiones políticas de especial trascendencia y derogación de leyes en vigor); donde las dos primeras tipologías eran convocadas por el Rey a propuesta del Gobierno, las Cámaras o tres asambleas de territorios autónomos, mientras que la tercera también se podía realizar a iniciativa de setecientos mil electores; donde el resultado se imponía tanto a los ciudadanos como a los órganos del Estado; y donde todo ello debía regularse a través de ley orgánica<sup>569</sup>. En cualquier caso,

---

tesis, pues afirma “también la llamada iniciativa popular pertenece a las instituciones que, por facilitar una relativa ingerencia del pueblo en la formación de la voluntad estatal, deben contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios” (pag. 65)

<sup>568</sup> Gregorio Peces-Barba, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, pág. 70.

<sup>569</sup> El artículo completo rezaba así: “1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores. 3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum.

podemos extraer dos grandes evidencias tanto de las enmiendas presentadas al texto del Anteproyecto como del posterior Informe de la Ponencia: 1) que ninguna enmienda trató de eliminar las modalidades de referéndum previamente establecidos en el apartado primero (número 9 de Juan Luís de la Vallina Velarde, 64 de Letamendia Belzunce, 416 del Grupo Socialista del Congreso, 529 del Grupo Parlamentario Mixto, 703 de Tomás García García, 736 de Ortí Bordás y 779 de UCD). 2) que las Comunidades Autónomas fueron limitadas a tener iniciativa referendária sólo en lo relativo a la derogación de leyes<sup>570</sup>.

El artículo pasó al Congreso con algunas modificaciones sustanciales pero también con grandes similitudes en el contenido con el texto que se había configurado en el Anteproyecto<sup>571</sup>. Ya en la Comisión del Congreso, a parte de la enmienda 416 de Peces-Barba por la que pretendía que el referéndum derogatorio sólo pudiera realizarse para leyes ordinarias<sup>572</sup>, se presentó una enmienda “in voce” del Partido Comunista defendida por Solé Tura que daría pie tanto a una amplia discusión doctrinal como a la profunda modificación del texto que en esos momentos estaba en discusión. En ella, Solé Tura criticó en primer lugar el referéndum sobre leyes aprobadas en Cortes pero

---

4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado. 5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 20.

<sup>570</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 94-95 y 554

<sup>571</sup> El texto definitivo que pasó al Congreso es el siguiente: “1. Las leyes aprobadas por las Cortes y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum. 3. El referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, por iniciativa propia o de cualquiera de las Cámaras. 4. Corresponde también la iniciativa del referéndum relativo a la derogación de leyes a tres Comunidades Autónomas o a los electores en número no menor de 750.000. 5. Una ley orgánica regulará el ejercicio del referéndum legislativo y constitucional, así como el ejercicio de la iniciativa popular a que se refiere el apartado 3 de este artículo y la establecida en el artículo 80”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I..., pág. 615.

<sup>572</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1308.

aún no sancionadas porque abría la posibilidad a conflictos entre Gobierno/Parlamento al poder el primero apelar al pueblo por encima del segundo, permitiendo además menoscabar la soberanía y la capacidad de decisión de las Cámaras; afirmó en segundo lugar que el referéndum sobre leyes de especial trascendencia servía para conocer la opinión ciudadana sobre cuestiones que ni las Cortes ni el Gobierno querían decidir sin tener respaldo popular, pero que con el redactado existente podía entenderse de forma tan extensa que acabara colocando a la representación parlamentaria en un segundo plano por detrás del sistema de participación directa, debiéndose incluir en dicho apartado que el referéndum sería de carácter consultivo; y, por último, declaró que era partidario de la supresión del referéndum derogatorio porque en la práctica política se prestaba a muchas y contradictorias utilizaciones (atendiendo a su uso en Italia), pero que si se conservaba debía hacerse con una fórmula parecida a la que anteriormente se había acordado para la iniciativa legislativa popular. Testimoniando finalmente Solé Tura que su enmienda iba encaminada a que

“el órgano legislativo máximo, que son las Cortes, funcione con claridad y que no haya mecanismos de interferencia que puedan menoscabar esa labor [...], puesto que si decimos que las Cortes representan la soberanía, estamos diciendo algo en concreto y lo que no queremos es que se introduzcan en ese proceso normal de la representación y decisión, elementos que puedan coartarlo o que puedan tergiversarlo o minimizarlo”<sup>573</sup>

En defensa de los argumentos de Solé Tura saldrían Pérez-Llorca, Roca Junyent y Peces-Barba. El primero diría que los referéndums sobre leyes aún no sancionadas tienen escasos precedentes en derecho comparado occidental y que, de regularse, podrían llevar a una técnica de veto plebiscitario que disminuyera la capacidad decisoria de unas Cámaras que debían ser el órgano legislativo por excelencia; que los referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia planteaban algún problema que se mitigaba con la reducción de su carácter a consultivo; y que el referéndum derogatorio tenía inconvenientes similares al de leyes aún no sancionadas, siendo aconsejable su eliminación. Afirmando por último que “la enmienda propuesta por el señor Solé Tura, coincide con este planteamiento político y merecerá nuestro apoyo”<sup>574</sup>. Roca Junyent respaldó la supresión del referéndum abrogatorio porque “si es

---

<sup>573</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1309-1310 y 1314-1315.

<sup>574</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1312.

cierto que la ley posterior deroga a la anterior por la vía de la iniciativa legislativa, le corresponderá al pueblo alcanzar finalidades parecidas, sin necesidad de acometer un mero proceso poco constructivo, como es la convocatoria de un referéndum derogatorio”<sup>575</sup>. Y, por último, Peces-Barba declaró que el apoyo a la enmienda del Partido Comunista no es un retroceso hacia prácticas antidemocráticas, pues el referéndum

“puede suponer la manipulación de la pregunta; puede dividir, en algunos aspectos, al país en dos grandes bloques, lo cual no es positivo en estos momentos; puede simplificar temas, y puede, incluso en algunos aspectos, como se está viendo en la práctica italiana, ser justamente lo contrario [...] justamente una práctica antidemocrática [...] yo quisiera que quedase claro que no es por razones antidemocráticas, sino por todo lo contrario: por un deseo de consolidación de la democracia en nuestro país; lo cual quizá no sería necesario explicitarlo, pero lo decimos”<sup>576</sup>

En cambio, sería Alianza Popular a través de Fraga Iribarne el único partido que se opondría al nuevo redactado, utilizando dos turnos en contra para expresar que la enmienda de Solé Tura pretendía el dominio único y exclusivo de los partidos políticos a través del Parlamento (partitocracia), que no era verídico que en nuestra constitución la soberanía residiera en las Cámaras, que el Parlamento sólo era un órgano constituido como los demás y que debía volverse al texto presentado en el Anteproyecto porque dejaba abierta la puerta a todos los elementos de una verdadera “Constitución democrática en el sentido propio de esta palabra”. Aseverando en última instancia su oposición porque

“la enmienda es una decisión enormemente regresiva y antidemocrática, y la partitocracia que ensalza podía ser una de las más graves consecuencias de las decisiones que hoy tomásemos”<sup>577</sup>.

---

<sup>575</sup> Acabando por afirmar: “Por tanto, creyendo que quedan salvaguardados plenamente los derechos de la soberanía popular, y que en nada molesta el que esta función se pueda conducir a través de un proceso legislativa, nosotros vamos a apoyar la enmienda “in voce” del Grupo Parlamentario Comunista”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1313

<sup>576</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1315-1316

<sup>577</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1310-1311 y 1313.

Frente a esta posición de Fraga, el propio Solé Tura haría un último alegato que, por su capacidad de condensar la postura doctrinal mayoritaria, creemos necesario reproducir casi íntegramente:

“el señor Fraga nos plantea el referéndum derogatorio y el referéndum contemplado en el párrafo primero como aspecto fundamental de democracia directa y como antídotos frente al mal de la partitocracia. Yo creo que el tema de la partitocracia se presta a muchísimas deformaciones; pero en un país donde precisamente no ha sido éste el mal fundamental, sino precisamente la negación de la existencia de los partidos, creo que en este momento contemplar o denunciar el mal de la partitocracia es un mal servicio a la causa de la consolidación de la democracia que intentamos llevar adelante. Aquí el problema que tenemos hoy no es la partitocracia, sino conseguir que los partidos funcionen, conseguir que los partidos sean representativos, que los partidos tengan fuerza, que los partidos sean reconocidos como intérpretes concretos de las grandes masas de la población y eso es fundamental. Y tenemos que asegurar también otra cosa; la importancia del papel de un Parlamento elegido democráticamente y esa democracia representativa, cuya importancia es necesario subrayar un momento y otro, no significa que excluya formas de democracia directa. Pero las formas de democracia directa no son única y exclusivamente el referéndum, hay muchas otras y la democracia directa significa no tanto la posibilidad de un referéndum, sino las formas de intervención, de decisión y de participación, y eso es lo que la Constitución, en otros artículos, abre y, en consecuencia, yo creo que esa exigencia de combinación de democracia directa con democracia representativa queda suficientemente contemplada”<sup>578</sup>

La completa reformulación del texto que se dio en la Comisión del Congreso gracias a la aprobación de aquella enmienda de Solé Tura por la cual se suprimían dos modalidades de referéndum y se modificaba el redactado, hizo que el artículo quedara casi idéntico al definitivo<sup>579</sup>. Aún así, el paso por el Pleno del Congreso no estuvo exento de enmiendas, pues primero Fraga Iribarne criticaría la totalidad del articulado por considerar que restringía las posibilidades de actuar por vía de democracia directa y después Barrera Costa afirmaría su oposición por la eliminación tanto de la iniciativa

---

<sup>578</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1314-1315.

<sup>579</sup> El texto saliente de la Comisión del Congreso fue el siguiente: “1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 1818.

popular como de la iniciativa política de las Comunidades autónomas, siendo el propio Barrera Costa el que acabaría aseverando que “el texto del dictamen manifiesta un cierto recelo, miedo o inquietud ante esta modalidad de funcionamiento de la democracia que es el referéndum”<sup>580</sup>. Contra dichos intentos de volver al texto del Anteproyecto, Pérez-Llorca utilizaría un turno en contra para ahondar en lo ya explicitado anteriormente tanto por él mismo como por Solé Tura, Peces-Barba o Roca Junyent. A saber, que el establecimiento de todos los instrumentos de democracia directa o semidirecta que Fraga quería constitucionalizar daría lugar a un régimen parlamentario muy frágil y que además todos ellos podían acabar yendo en contra del sistema representativo por el que la Constitución se había inclinado de forma preferente. Acabando Pérez-Llorca por afirmar que

“en el fondo estamos aquí ante un problema valorativo de si vale más la pena que asentemos con nitidez el sistema parlamentario en toda su pureza, en nuestra Constitución, o lo podamos hacer convivir en ella con otros sistemas cuya eficacia en un sistema parlamentario no está bien probada [...] Hay que dejar que el sistema parlamentario funcione, se enraíce –cosa difícil– en el pueblo; y eso sí, dejar la puerta abierta para que, una vez solidificado, una vez consolidado el sistema parlamentario racionalizado que hemos consagrado o vamos a consagrar en la Constitución, entonces se le puedan adjudicar unas formas de actuación de democracia directa o semidirecta”<sup>581</sup>.

Por último, en el Senado volvieron a presentarse enmiendas que abogaban por la reintroducción de alguna de las modalidades de referéndum anteriormente eliminadas (núm. 194 de Francisco Cacharro Pardo, 515 de Xirinacs<sup>582</sup>) o por que la convocatoria de referéndum se hiciera previo dictamen favorable del Tribunal Constitucional, pues parecía que para ésta última cuestión podría haber un choque de legitimidades si frente a la voluntad del pueblo en ejercicio de su soberanía se oponía a posteriori el criterio puramente jurídico del Tribunal Constitucional (núm. 184 de Antonio Pedrol Rius)<sup>583</sup>.

---

<sup>580</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2262-2264 y 2266-2269.

<sup>581</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo II..., pág. 2264-2266.

<sup>582</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3706-3711.

<sup>583</sup> Pedrol Rius, a través de su enmienda, advirtió que el redactado existente podía colisionar con el artículo 1.2 en el que se afirma “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes”, pues: “supongamos que dentro de dos, tres, cuatro años, haya un partido en el poder y otro partido o grupo de partidos en la oposición. Supongamos que, como suele ocurrir en las democracias, los dos partidos mantienen una encarnizada oposición de

Votándose todas ellas en contra y aprobándose el mismo redactado que provenía de la Comisión del Congreso, no siendo hasta la Comisión mixta entre Congreso y Senado que se alcanzaría el texto definitivo<sup>584</sup>.

---

puntos de vista y que el partido en el poder ha pensado en un plan que él considera muy importante, muy favorable para los intereses de España. La decisión es grave y la lleva a referéndum. Ese referéndum se ventila en una contienda entre los dos partidos, el uno a favor del plan propuesto por el partido gubernamental, el otro en contra, haciendo notar todos los defectos y riesgos que ese plan puede llevar consigo. Los dos partidos, querido Carlos, supongamos ahora que han conseguido movilizar de una manera muy efectiva el interés, la pasión de los ciudadanos. Llega el día del referéndum y millones de ciudadanos españoles acuden a las urnas, unos para votar a favor, otros para votar en contra de ese texto que les ha sido sometido. Supongamos que una gran mayoría de los ciudadanos españoles, millones de votantes, se han inclinado a favor de la propuesta que les ha hecho el partido en el poder. Ya se ha declarado la voluntad popular, ya han votado millones de ciudadanos españoles. Pero en el gabinete jurídico del estado mayor del partido de la oposición se descubre que hay un artículo en la Constitución contradictorio con lo que acaban de votar esos millones de ciudadanos españoles. Entonces, lógicamente, el partido de la oposición, que ejerce de opositor, plantea, con la firma de cincuenta Diputados suyos, un recurso de inconstitucionalidad. Ya tenemos el tema sobre la mesa del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional advierte que, evidentemente, esa objeción que ha encontrado el gabinete jurídico del partido de la oposición es un argumento de mucha fuerza, y descubre que el acuerdo que han votado esos millones de ciudadanos, esa mayoría de ciudadanos, está en contradicción con un precepto constitucional. ¿Qué va a hacer el Tribunal Constitucional? ¿Declarar que todo eso no ha servido para nada? ¿Declarar que esos millones de ciudadanos se han movilizado en vano para ir a votar a favor de algo que es inconstitucional? ¿No se atraerá el Tribunal Constitucional, si hace esta declaración, la hostilidad, la impopularidad de millones y millones de ciudadanos? ¿No habremos quebrado desde su principio, que yo deseo muy próspero, la imagen del Tribunal Constitucional ante el pueblo español? Pienso que estos es algo que puede darse perfectamente, y puede darse dentro de unos pocos años cuando nuestro proceso democrático esté necesitado todavía de consolidación. Y pienso que esto tiene un arreglo fácil, y a eso va mi enmienda: decir que la convocatoria del referéndum se haga previo dictamen favorable del Tribunal Constitucional”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo III..., pág. 3720-3722.

<sup>584</sup> “1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas



En cambio, por lo que respecta a los demás tipos de referéndum que se acabaron estableciendo en el interior del texto constitucional (el de ratificación de la iniciativa autonómica del art. 151.1, el de aprobación del estatuto de autonomía del art. 151.2, los de reforma estatutaria del art. 152.2 y los de reforma constitucional de los art. 167.3 y 168.3), todos fueron introducidos en el Anteproyecto o en el Informe de la Ponencia sin que posteriormente hubiera casi ninguna enmienda que pidiera la modificación de la tipología de referéndum o su supresión. En relación al artículo 151 en el que se encuentran tanto el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica como el de aprobación del estatuto de autonomía, no se defendió ninguna enmienda que tuviera por objetivo eliminar el mecanismo referendario y cambiar su tipología. Lo mismo sucedió con el artículo 152 sobre reformas estatutarias donde la mayoría de enmiendas fueron dedicadas a cuestiones sobre la administración de justicia. Y, finalmente, por lo que respecta a los procedimientos de reforma constitucional (art. 167 y 168), se experimentó un cambio en el primero de ellos pues en la Comisión del Congreso se aceptó una enmienda “in voce” del Grupo parlamentario socialista que hizo pasar el referéndum de obligatorio a facultativo; Fraga Iribarne en el Pleno del Congreso discrepó de la opinión mayoritaria por considerar pertinente que todo cambio constitucional debía ser sometido obligatoriamente a referéndum con independencia de a qué Título afectara; y Villar Arregui hizo lo propio en la Comisión del Senado por creer que para reformar la Constitución era suficiente con el procedimiento del artículo 167 y que el 168 debería ser suprimido<sup>585</sup>. Escaso desarrollo de los debates por lo que creemos poder aseverar que el consenso doctrinal sobre la necesidad de introducir el mecanismo de participación directa en las condiciones en que dichos preceptos se establecían para ratificar la iniciativa y aprobar tanto el estatuto de autonomía como la reforma autonómica o constitucional, fue ampliamente compartida por la mayoría de grupos parlamentarios.

En resumen, del análisis de los trabajos parlamentarios sobre el referéndum establecido en el artículo 92 de la Constitución creemos poder extraer las siguientes conclusiones. Primera, en los primeros compases todos parecieron estar de acuerdo en

---

modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo IV..., pág. 4885.

<sup>585</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I, II, III y IV.

constitucionalizar un texto donde las modalidades de referéndum tenían por objetivo compensar en parte la primacía del sistema representativo que se había configurado como preeminente en anteriores artículos de la Carta Magna, no presentándose ninguna enmienda para su modificación o supresión.

Segunda, una vez pasado por el tamiz de los partidos políticos en su traslado a la Comisión del Congreso, aquel tácito consenso se desvaneció y surgieron dos posturas doctrinales contrapuestas. La primera, defendida únicamente por Alianza Popular, abogaba por mantener el texto salido de la Ponencia, pues consideraba que los instrumentos de democracia directa o semidirecta debían ser muy relevantes dentro de la estructura política del Estado para mitigar un sistema partidocrático que no desarrollaba el verdadero sentido de la palabra “Constitución democrática”. Y la segunda postura, defendida por el resto de grupos parlamentarios, pretendía tanto suprimir el referéndum sobre leyes no sancionadas y el abrogatorio, como limitar aquellos referéndum sobre leyes de especial trascendencia, pues estimaba que el mantenimiento del texto de la Ponencia no había tenido en cuenta ni la práctica refrendataria del régimen dictatorial anterior, ni que dichos instrumentos en países como Italia habían causado problemas de hondo calado al permitir que grupos extraparlamentarios tuvieran la posibilidad de dirigir el debate político alejándolo del Parlamento, pudiendo incluso acabar configurándose el referéndum sobre leyes aún no sancionadas y el abrogatorio como un veto plebiscitario que acabara menoscabando sobremanera la capacidad de decisión del Parlamento. Es decir, y como magníficamente afirmará Alzaga,

“bajo esta polémica subyacía toda una concepción sobre el grado de estructuración que debía darse a la democracia en proceso de consolidación, el endiablado juego dialéctico entre los dos grandes principios políticos de representación y de participación y, a la postre, en qué medida los mecanismos de participación directa deben sobresalir en el juego político o ser meros correctores de la democracia representativa”<sup>586</sup>

Y tercera conclusión, el triunfo de la segunda de las opciones no se dio tanto por los argumentos de carácter técnico-jurídico como por un posicionamiento político-doctrinal, pues la mayoría de grupos parlamentarios consideraron fundamental la

---

<sup>586</sup> Oscar Alzaga Villaamil, *Comentarios sistemáticos a la constitución española de 1978...*, pág. 585.

consolidación de un Parlamento como órgano legislativo máximo sin mecanismos de interferencia que pudieran menoscabar su labor, así como de unos partidos políticos que se erigieran en instrumento principal de interpretación de la voluntad general. Para conseguirlo, eliminaron aquellas tipologías de referéndum que podían ensombrecer la función del Parlamento o a los partidos políticos y establecieron un único referéndum de carácter consultivo para que ambos actores no perdieran nunca su preeminencia. En suma, todos los grupos parlamentarios menos Alianza Popular se decantaron políticamente por el reforzamiento de los mecanismos de democracia representativa y los partidos políticos, así como por conceptualizar a los instrumentos de participación directa o semidirecta como meros correctores del sistema representativo y sujetos al mismo.

Por último, y por lo que se refiere a los demás tipos de referéndum casi todos fueron introducidos sin ninguna clase de discusión porque lo único que hacían era facultar el ejercicio directo de la soberanía popular pero a través de unos mecanismos donde el Parlamento y los partidos políticos tuvieran el control casi total del procedimiento (la iniciativa es realizada por representantes electos, el texto sometido a referéndum ha de ser aprobado por las Cortes o debe existir ratificación de las Cortes después del referéndum para su efectiva validez), ayudando a legitimar las grandes modificaciones tanto de la Constitución como de los Estatutos de Autonomía pero sin disminuir el poder de aquellas instituciones que se consideraban fundamentales para el buen funcionamiento del sistema de democracia representativa que se intentaba constitucionalizar.

#### **4.1.5 Conclusión**

Una vez analizados los artículos relacionados con la representación política en los debates constituyentes, y expuestas algunas conclusiones sobre cada uno de ellos, consideramos que es necesario finalizar con algunas ideas de carácter global. Primero: que el contexto sociopolítico resultado de la correlación de fuerzas entre los diversos partidos en el cual se gestó la Constitución fue un caldo de cultivo especialmente propicio para el diálogo y el consenso, pues fruto de que las diferentes fuerzas sociales y

políticas no eran ni suficientemente robustas como para imponerse ni suficientemente débiles como para someterse a las demás, todas compartieron el temor a que se repitiera aquella historia de España del siglo XIX donde las Constituciones eran tan partidistas que excluían del sistema a los adversarios políticos (viéndose obligados éstos últimos a intentar el alzamiento militar para alcanzar el poder). Miedo a repetir un pasado que se mostraba negativo para la convivencia entre españoles y que ayudó a fraguar aquel acuerdo social y político por el que se consideraba primordial que la Constitución se configurara como una norma jurídica de todos y para todos, influyendo dicha postura generalizada tanto en el desarrollo de los debates como en el resultado final de los artículos relacionados con el sistema de gobierno representativo. Es decir, y expresado de manera condensada: lo reciente y endeble de la sociedad civil políticamente organizada y el miedo a repetir un pasado de enfrentamientos cainitas fueron eficaces lubricantes para el posterior consenso y pacto constitucional.

Segundo: la totalidad de los grupos parlamentarios coincidió en cuales debían ser las características principales de la forma de gobierno que debían introducirse en aquel Título Preliminar donde se manifestaban los pilares estructurales del Estado que posteriormente serían desarrollados por el resto de preceptos constitucionales. Todos estuvieron de acuerdo tanto en incluir principios e instituciones que instauraban un sistema de gobierno representativo 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). A saber, 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; en que dicho estado democrático debía incluir unos partidos políticos que se disputaran el poder y se encargaran de ensamblar la pluralidad social; en que se le otorgara a un Parlamento la representación política de la voluntad soberana del pueblo; y, por último, en que los poderes públicos debían actuar de manera principal para que materialmente hubiera libertad e igualdad en ese sistema político de carácter representativo que se estaba construyendo, pero sin perjuicio de promover también instrumentos de democracia participativa o directa.

Tercero: siguiendo ese posicionamiento doctrinal casi unánime sobre la necesidad de constitucionalizar un sistema de gobierno fundamentalmente representativo, la mayoría de grupos parlamentarios (UCD, PSOE, PSC, PSP, PCE y

Minoría Catalana) poseyeron 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. En nuestra opinión, 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 soberanía popular en aquella democracia representativa que querían constitucionalizar; y segundo, estimaron que la participación directa sólo se debía proteger de manera global por entenderse secundaria, accesoria y potencialmente peligrosa.

Cuarto: si bien la estructura básica del sistema de gobierno representativo que se fue introduciendo en el articulado constitucional contaba con una extensa adhesión jurídico-doctrinal, incluyendo algunos elementos esenciales de las Cortes Generales que se fijarían en los artículos 66 y 67, la cantidad de escaños de las Cámaras y las características del sistema electoral de las instituciones de representación política (Congreso, Senado, Parlamentos autonómicos y Ayuntamientos) produjo 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 cual era la mejor opción que garantizaba una alta gobernabilidad con una amplia representatividad, posiciones en las que también se mezclaban las diversas visiones sobre el derecho de las minorías a obtener representación política; 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 acabarían constitucionalizando, se iban a obtener mayores o menores réditos en las futuras elecciones. Cuestiones todas ellas que, a nuestro entender, 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 pero no consenso.

Quinto: junto a la concepción kelseniana de la mayor parte de los parlamentarios por la cual consideraban que la introducción de mecanismos de participación directa y semidirecta tenía como finalidad ser un complemento que contribuyera a mantener el sistema parlamentario (menos 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.

Y sexto: la forma de estado que se acabó organizando, a veces mediante consenso y otras simplemente a través pacto transaccional, fue esencialmente una democracia representativa que se complementaba con unas instituciones de participación directa y semidirecta limitadas y cuyo desarrollo estaría, además, supeditado a las futuras mayorías parlamentarias.

## **4.2 La interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa.**

Una vez analizados el proceso histórico de gestación de la representación política tanto en Occidente como en España, las diversas teorías que han existido sobre la relación representativa y los debates constituyentes sobre la representación política en la Constitución española de 1978, nos queda en este apartado ocuparnos del tiempo presente descendiendo de lo abstracto a lo concreto para intentar desentrañar cuál creemos que es la interpretación constitucionalmente adecuada tanto de la representación política como de la relación representativa en la Carta Magna hispana de 1978. Siendo el análisis de los conceptos que vayamos a utilizar, la determinación de los sujetos que participan en la estructura política del Estado y la definición del

contenido de sus múltiples relaciones, la base sobre la que intentaremos asentar la interpretación que nos parece constitucionalmente adecuada.

Asimismo, si bien es cierto que este apartado no continúa con la línea tradicional de investigación al no versar exclusivamente sobre el derecho fundamental de participación política o la configuración del cargo público (Art. 23 CE)<sup>587</sup>, creemos que discurre en paralelo y puede resultar complementaria a la misma, pues la delimitación del objeto, el establecimiento de los sujetos y la determinación del contenido es posible que nos ayuden a comprender todavía mejor el entramado constitucional tanto de la representación política como de la relación representativa en España.

#### **4.2.1 La delimitación de los objetos.**

Mientras el término *representación política* se encuentra explícitamente citado en el texto constitucional, *relación representativa* de carácter jurídico-político debe ser definido como un concepto dogmático subyacente dado que, aún no siendo un precepto incluido en la Carta Magna o reproducido ampliamente en la jurisprudencia constitucional, se vislumbra como doctrinalmente válido y se percibe como un concepto autónomo que describe una realidad existente. Asimismo, creemos que para comprender ambos términos en toda su amplitud y realizar una interpretación constitucionalmente adecuada de los mismos, es necesario comenzar determinando de manera holística que sentido se les otorga en la Carta Magna.

---

<sup>587</sup> Cf. Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992; Enric Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993; Esther Martín Núñez, *El régimen Constitucional del Cargo Público Representativo*, CEDECS, Barcelona, 1996; Javier García Roca, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1998; Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Núm. 3 (2004); Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental*, CEPC, Madrid, 2005.

Empecemos con el término *representación política*. Si bien la única vez que los redactores de la Constitución utilizaron dicho precepto en la Carta Magna fue en el artículo 60.2<sup>588</sup>, su limitada importancia nos obliga a buscar la interpretación constitucionalmente adecuada del término también en otros artículos, esencialmente aquellos donde se utiliza el vocablo *representación*. A nuestro parecer, el verbo *representar* es empleado en el texto constitucional principalmente con dos acepciones diferentes<sup>589</sup>. La primera usa el concepto para identificar simplemente a quien/es “actúa/n por y en nombre de otros”. Y la segunda es manejada para definir aquella actividad que realizan los que desempeñan el poder político del Estado por y en nombre de otros en el interior de unas instituciones organizadas socialmente cuyas decisiones vinculan a la colectividad. Siendo este segundo uso el que se erige como equivalente al concepto *representación política*, pues implica no sólo que se actúe en nombre de otros sino que dicha acción sea de carácter político y se realice en el interior de unas instituciones cuyas decisiones vinculan a todos. Pudiéndose vislumbrar que la primera

---

<sup>588</sup> La literalidad del artículo 60.2 CE es la siguiente: “El ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política”.

<sup>589</sup> Los artículos 57.1 y el 151.1 son los únicos donde el vocablo no coincide con ninguna de las dos acepciones que se expondrán. En cuanto al primero, como bien afirman Isabel María Abellán y Luís Molina, su especificidad se enmarca en que “la fórmula reproducida recoge la de todas las Constituciones monárquicas españolas desde la de 1837, tras las vicisitudes de la última etapa del reinado de Fernando VII, en relación con la Pragmática Sanción y la Ley Sállica [...] Quiérese con ella decir que el trono se defiere al primogénito y a sus descendientes, de padres a hijos y nietos, y así sucesivamente, con preferencia sobre los hermanos y los sobrinos por razón de línea; que las mujeres sólo tienen acceso al trono si no tienen hermanos varones; y que la preferencia de línea con derecho a la representación significa que los nietos anteceden, en caso de fallecimiento, a los padres, a los tíos, y a los hermanos del Rey difunto. Unido el principio de la primogenitura al de la representación -sin parangón alguno ni en nuestros precedentes ni en el Derecho Comparado- supone que el primogénito constituirá siempre cabeza de la primera línea descendente; el segundo legítimo, cabeza de la segunda, y así sucesivamente, de forma que ningún integrante de la segunda línea podrá entrar a suceder mientras queden descendientes de la primera”, en “Sinopsis artículo 57”, Febrero de 2011. Consultado el 15 de Octubre de 2016, <http://tinyurl.com/m4mjvnpn>. En cambio, por lo que respecta al segundo de los artículos donde el término no coincide con ninguna de las acepciones que se expondrán, es porque éste se conceptualiza como equivalente al verbo ser.



acepción es apropiada para los artículos 37.1, 56.1, 63.1 y 99.1<sup>590</sup> mientras que la segunda lo es tanto para los artículos 23.1, 66.1, 68.2, 68.3, 69.1, 69.5, 98.3, 99.1, 141.2 y 152.1<sup>591</sup> como para el artículo 60.2 CE, pues en este último caso lo que se pretendió fue evitar que se pudieran elegir como tutores del Rey menor a quienes ostentaran algún tipo de capacidad normativa.

---

<sup>590</sup> El artículo 37.1 establece que la ley garantiza el derecho a negociar entre aquellos que “actúan en nombre” de los trabajadores y los empresarios. De manera similar, en el artículo 56.1 se afirma que el Rey “actúa por y en nombre del” Estado español en las relaciones internacionales. De igual manera, en el artículo 63.1 se declara que el Rey acreditará a aquellos que “actúa por y en nombre de” sus respectivos Estados en el interior de España. Y, por último, la primera vez que sale dicho vocablo en el artículo 99.1 se enuncia que “aquellos que actúan en nombre de” los grupos Parlamentarios propondrán un candidato.

<sup>591</sup> El artículo 23.1 proclama que los ciudadanos tienen el derecho a participar por medio de aquellos que “ejercen el poder político del Estado en unas instituciones organizadas socialmente cuyas decisiones vinculan a la colectividad”. Asimismo, en el artículo 66.1 se establece que las Cortes Generales son la institución donde están “aquellos que ejercen el poder político del Estado” y cuyas decisiones vinculan al pueblo español. De manera similar, en el artículo 68.2 se afirma que Ceuta y Melilla contribuirán con un miembro que formará parte de los que “ejercen el poder político del Estado”, y que la ley establecerá un número mínimo de aquellos que deben ser elegidos para “ejercen el poder político del Estado” en cada circunscripción. Por lo que respecta a los artículos 68.3, 69.5 y 152.1 declaran que aquellos que sean elegidos para “ejercen el poder político del Estado” deberán haberlo sido atendiendo a criterios de proporcionalidad. En cuanto al artículo 69.1, establece que el Senado es la Cámara de aquellos que “ejercen el poder político del Estado” en nombre de los territorios del mismo. De forma parecida, en el artículo 98.3 se afirma que los miembros del Gobierno no podrán “ejercen el poder político del Estado” más que en el mismo grado que determina el mandato parlamentario. Asimismo, la segunda vez que aparece el término *representar* en el artículo 99.1 quiere decir que los Grupos parlamentarios en los que se inscriban aquellos que “ejercen el poder político del Estado” podrán designar alguno de sus miembros para que proponga candidato a Presidente del Gobierno. Por otro lado, en el artículo 141.2 se declara que el Gobierno y la Administración autónoma de las provincias serán encomendados a las Diputaciones u otras instituciones que “ejercen el poder político del Estado por ostentar la capacidad de vincular a la colectividad”. Y, por último, la segunda vez que sale dicho término en el 152.1, es para establecer que el sistema proporcional debe asegurar que en “la institución donde se ejercen el poder político del Estado” haya miembros de las diversas zonas del territorio.

De esa manera, podemos apreciar como la Constitución utiliza una misma palabra para designar dos actividades diferentes: una primera en la cual se actúa por y en nombre de otros pero no hay ni intención ni capacidad de dirigir la acción del Estado a través de la creación normativa (*representación*); y una segunda que, al circunscribirse al ámbito de la *política*, debe concebirse como aquella que realizan quienes ejercen el poder político del Estado por y en nombre de otros en el interior de unas instituciones organizadas socialmente cuyas decisiones vinculan a la colectividad (engarzándose perfectamente con el significado que se le otorga a *representación política* en el único artículo donde aparece, el 60.2 CE). Diferencias éstas que, seguramente, serán la razón por la cual Miguel Ángel Presno tendrá que precisar:

“no es “política” la representación que se ejercita a través de los representantes sindicales, sino que en este caso nos encontramos ante un derecho que se enmarca en las modalidades participativas de acceso de los trabajadores a la empresa. Tampoco son representantes “políticos” los órganos de gobierno de una entidad corporativa profesional o de una Facultad universitaria. Lo que ocurre en estos últimos casos no es que no exista “representación”, sino que no es “política”. [...] Para determinar si estamos o no ante un derecho de representación política habrá que atender, no solo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación a través de representantes comporte, finalmente, el ejercicio, por medio de éstos, del poder político [...] estaremos en el marco del derecho de representación política”<sup>592</sup>.

En segundo y último lugar, es preciso que hagamos lo propio con aquel concepto dogmático subyacente que inicialmente también queríamos acotar: *relación representativa*. Como ya hemos afirmando con anterioridad, al no emanar esta última

---

<sup>592</sup> Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”..., pág. 32. En la misma línea se expresó ya Javier García Roca años antes cuando afirmaba que “no es sencillo demostrar que unas elecciones a representantes en la Administración pública no tengan algún carácter público dado los intereses generales que en ella se manifiestan. Probablemente, lo que debió decirse -pero no se hizo- es que los cargos sobre los que la elección se proyectaba no se ejercían en órganos que contribuyeran a expresar la voluntad del Estado”, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución...*, pág. 47. Ideas ambas que, además, han sido recaladas por el máximo intérprete de la Constitución en su STC 163/1991 FJ 3º cuando afirma que los miembros electos de las Cajas de Ahorro no pueden ser vislumbrados como cargos públicos representativos porque dichas entidades ni son entes públicos ni sus miembros realizan actividades políticas.

del articulado constitucional pero creyendo que ostenta una existencia real, su delimitación descansará en la combinación de otros vocablos existentes en la Constitución con las disposiciones consolidadas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.

Así pues, como ha venido afirmando nuestro máximo intérprete de la Constitución, en la Carta Magna “...la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge sólo con la elección”<sup>593</sup>, es decir, que los titulares del poder político en el Estado democrático español (Art. 1.1 CE) deben estar sujetos a una cadena ininterrumpida de legitimidad popular cuyo circuito sólo se puede garantizar a través de las sucesivas elecciones. Fruto de ello, los *representantes políticos* ostentarán un vínculo con aquellos que les han escogido, haciendo surgir una *relación representativa* de carácter jurídico-político entre ambos. O dicho de otra manera, aunque históricamente la *representación política* no tiene porque conllevar la existencia de *relación representativa* en su interior (piénsese por ejemplo en las monarquías absolutas o las dictaduras), en el Estado democrático español, siempre que haya *representación política* habrá algún tipo de *relación representativa*, pues para que se dé lo primero, es necesario una elección que genere un vínculo a través del cual se pueda mantener esa cadena ininterrumpida de legitimidad popular que demanda todo Estado democrático. Es decir, y como magníficamente sintetiza Enric Fossas Espadaler, “la relación representativa se encuentra conectada de forma inmediata a la relación electiva, [...] La relación representativa resulta, pues, de la elección”<sup>594</sup>.

En definitiva, después de haber ofrecido una definición constitucionalmente adecuada de *representación* (actividad de quien/es actúa/n por y en nombre de otros), creemos estar en disposición de concretar cual es el significado de los conceptos *representación política* y *relación representativa*. En cuanto al primero, el precepto debe ser acotado como aquella actividad que realizan los que ejercen el poder político del Estado por y en nombre de otros en el interior de unas instituciones organizadas socialmente cuyas decisiones vinculan a la colectividad. Y por lo que respecta al

---

<sup>593</sup> STC 10/1983 FJ 4º.

<sup>594</sup> Enric Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos...*, pág. 75 y 76.

segundo, dicho vocablo viene a concebirse como aquél vínculo jurídico-político que se genera entre los representantes políticos y aquellos que les han escogido.

Asimismo, la delimitación precisa de todos los anteriores conceptos sin recurrir a ningún término jurídico indeterminado o abstracto (tales como “presunción de que existe un nexo de imputación de voluntades”, “hacer presente lo que no está presente”, “representatividad” o “actuar en interés de otro”)<sup>595</sup>, creemos que nos permitirá en los siguientes apartados desarrollar una interpretación acorde con la realidad constitucional y alejada de cualquier tipo de ficción jurídica.

#### **4.2.2 Los sujetos de la representación política y la relación representativa.**

Todo *poder político* institucionalizado lleva adherido la *representación política* como actividad que lo hace efectivo. Históricamente, esa tarea de *representación política* se ha desarrollado alrededor de dos sujetos: los representantes políticos (que siempre son aquellos que ostentan la capacidad de creación del orden normativo del Estado por y en nombre de otros en el interior de unas instituciones organizadas socialmente cuyas decisiones vinculan a la colectividad) y aquellos que eran representados de manera abstracta, estableciéndose formalmente una actividad desarrollada por los primeros donde los segundos quedaban “conformado políticamente como unidad de voluntad y acción”<sup>596</sup>. Fruto de esa manera de concebir el ejercicio del *poder político*, entre ambos sujetos no tenía porque existir irremediamente una relación, pues la legitimación de dicha función política no era obligatorio que proviniera de un proceso de elección, piénsese por ejemplo en la manera en que se accedía al poder

---

<sup>595</sup> Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 110 y 135; Javier García Roca, “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”..., pág. 39-47; Ricardo Chueca Rodríguez, “La quiebra de la representación política”..., pág.52-56. Y, por lo que respecta a la jurisprudencia, algunos de los conceptos podemos encontrarlos en las siguientes sentencias: 10/1983 FJ 2º, 31/1993 FJ 3º, 119/1995, 125/2013 FJ 5º y 7º, 159/2015 FJ 5º.

<sup>596</sup> Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 58

en las monarquías absolutas o en las dictaduras. En base a ello, se puede llegar a afirmar que si bien históricamente el *poder político* conlleva la existencia de *representación política*, el ejercicio de ésta última no va unido indefectiblemente a que exista una *relación representativa*, porque dicho vínculo sólo se da entre los representantes políticos y aquellos que los han elegido.

Por el contrario, como la Constitución española articula un Estado democrático (Art. 1.1), los titulares del *poder político* que se configuren en su interior deberán estar sujetos a una cadena ininterrumpida de legitimidad popular a través de las sucesivas elecciones<sup>597</sup>. De esa forma, toda *representación política* llevará aparejada algún tipo de *relación representativa*, pues para que se dé lo primero será imprescindible un proceso de selección que genere un vínculo a través del cual se pueda mantener que todo acto de creación de Derecho emana directa o indirectamente de una voluntad popular. Así pues, y al contrario de lo que sucedía en muchos períodos de la historia, la actividad de *representación política* en la Carta Magna ya no se desarrollará únicamente alrededor de dos sujetos, sino que lo hará también alrededor de una *relación representativa*. Además, como dicho Estado democrático se articula también como parlamentario (Art. 1.3) y descentralizado (Art. 137), el *poder político* no sólo se dividirá entre diferentes detentadores del mismo sino que también se estructurará territorialmente, de manera que dicha fórmula existirá tanto en todas las zonas en las que se divida políticamente el Estado como en el interior de sus varios órganos políticos.

Así pues, y para comprender mejor la interpretación constitucionalmente adecuada de lo que acabamos de afirmar, creemos que es necesario proceder a su fraccionamiento, dado que de esa manera, y en base a las definiciones anteriormente establecidas, intentaremos esclarecer quien forma parte de cada uno de ellos.

---

<sup>597</sup> STC 10/1983 FJ 2º.

#### 4.2.2.1 Los representantes

Aún a riesgo de parecer repetitivos, creemos necesario insistir en la idea de que, en la Carta Magna de 1978, para ser considerado representante político es necesario poseer dos características: la primera es que se ejerza un poder político del Estado (es decir, una actividad creadora del orden normativo) por y en nombre de otros en el interior de unas instituciones organizadas socialmente cuyas decisiones vinculan a la colectividad, y la segunda es que dicho ejercicio debe estar sujeto a una cadena ininterrumpida de legitimidad popular cuyo circuito sólo se puede garantizar a través de sucesivas elecciones. Será, por tanto, a partir de buscar donde se unen ambas características que podremos determinar quién debe ser considerado representante político según la Constitución española. Asimismo, de entre las diversas opciones existentes para ordenar a dichos sujetos, consideramos que una de las que nos ofrecen mayor claridad es aquella que combina la clasificación de los representantes políticos dependiendo tanto del grado de cercanía que ostenten con el voto ciudadano como el ámbito territorial en el que se desarrolla su poder político.

Por lo que respecta al ámbito estatal, serán representantes políticos de primer grado (es decir, aquellos sobre los que recaiga un voto directo de la población) todos los Diputados y una parte de los Senadores, pues una vez electos por sufragio universal del pueblo español (Art. 68.1 y 69.2 CE), ostentan un *poder político* del Estado al pertenecer a unos órganos colegiados que, entre otras funciones, gozan de potestad legislativa, aprueban los Presupuestos del Estado, controlan la acción del Gobierno y autorizan la celebración de tratados internacionales (Art. 66.2, 81.2, 87.1, 90 y 94 CE). Asimismo, serán representantes políticos de segundo grado (a saber, los que han sido elegidos por los que directamente fueron votados por los ciudadanos) el Presidente del Gobierno y una parte de los Senadores. En cuanto al primero, una vez escogido por el Congreso de los Diputados (Art. 99), ostenta capacidad reglamentaria individual a través de Reales Decretos del Presidente del Gobierno (Art. 24.1.b de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público) y dirige la acción de un Gobierno (Art. 98.2 CE) que, entre otros, posee iniciativa legislativa (Art. 87.1 CE), capacidad legislativa a través de Decreto-Ley y Decreto Legislativo (Art. 82, 85, 86 CE) y potestad reglamentaria a través de Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros (Art. 97

CE). Y por lo que respecta a los segundos, lo serán porque dichos Senadores son designados por las Asambleas Legislativas de las propias Comunidades Autónomas (Art. 69.5 CE) y ejercen un poder político análogo al de sus compañeros elegidos directamente por los ciudadanos. Y, por último, serán representantes políticos de tercer grado (es decir, aquellos que hayan sido seleccionados por los representantes políticos del grado anterior) los Ministros, pues una vez escogidos por el Presidente del Gobierno (Art. 100 CE) ejercerán individualmente potestad reglamentaria a través de las Órdenes Ministeriales (Art. 4.1.b de la Ley 50/1997 del Gobierno y Art. 24.1.f de la Ley 40/2015) y formarán parte de un Gobierno que, como hemos enunciado anteriormente, ostenta tanto capacidad legislativa como reglamentaria.

En cuanto al ámbito autonómico, serán representantes de primer grado los parlamentarios de las Asambleas de las respectivas Comunidades Autónomas, pues son elegidos por sufragio universal en sus respectivos territorios (Art. 152.1 CE) y ostentan un poder político similar, aunque en los órganos colegiados autonómicos<sup>598</sup>, al desplegado por los Diputados y Senadores. Asimismo, serán representantes de segundo grado los Presidentes de las Comunidades Autónomas, pues éstos deberán seleccionarse por y entre los miembros de las respectivas Asambleas de las Comunidades Autónomas (Art. 152.1 CE), ejerciendo potestad reglamentaria individual gracias a los Decretos y dirigiendo la acción de un Gobierno autonómico que, entre otros, posee iniciativa legislativa, capacidad legislativa a través de decretos leyes o legislación delegada y potestad reglamentaria a través del Consejo de Gobierno<sup>599</sup>. Y, por último, serán

---

<sup>598</sup> Así pues, en todos los Estatutos de Autonomía se establece que la Asamblea de la Comunidad Autónoma ostentará, entre otras funciones, la potestad legislativa de la Comunidad, aprobará los presupuestos e impulsarán, orientarán y controlarán la acción del Gobierno. Cuestión que está regulada en los siguientes artículos de los diferentes Estatutos de Autonomía: Art. 106 en Andalucía, Art. 55.2 y 62 en Cataluña, Art. 22 en la Región de Murcia, Art. 33.1, 41 y 42 en Aragón, Art. 21.1 y 22 en la Comunidad Valenciana, Art. 40.1 en las Islas Baleares, Art. 9.2 en Castilla la Mancha, Art. 16.2 en Extremadura, Art. 9 en la Comunidad de Madrid, Art. 11 en Navarra, Art. 16.1 en La Rioja, Art. 25.1 en el País Vasco, Art. 8.1 en Cantabria, Art. 23.1 en el Principado de Asturias, Art. 9.1 y 10.1 en Galicia, Art. 8.1 y 13 en Canarias, Art. 24 en Castilla y León, y Art. 12 tanto en Ceuta como en Melilla.

<sup>599</sup> De manera análoga a cuando hablábamos de los parlamentarios autonómicos, en todos los Estatutos de Autonomía se establecerán dichos poderes de carácter político al Presidente como

representantes políticos de tercer grado los Vicepresidentes y Consejeros autonómicos, pues de forma similar a lo que sucedía con los Ministros, ostentan de forma individual una potestad reglamentaria a través de Órdenes y también participan de la acción de unos Gobiernos autonómicos que, como ya hemos aseverado, ostentan capacidad legislativa y reglamentaria<sup>600</sup>.

En lo concerniente al ámbito provincial, los primeros representantes políticos serán de segundo grado, pues los Diputados provinciales<sup>601</sup> son elegidos por los Concejales de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones que hayan obtenido puestos de Diputados (Art. 206 Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de ahora en adelante LOREG), ejerciendo un poder político colegiado en el Pleno de

---

miembro dirigente del Gobierno. Así pues, en el Estatuto de Autonomía catalán estará regulado en los artículos 62, 63, 64, 67 y 68, así como en el artículo 39.2 de la Ley 13/2008 de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno; en el valenciano en los artículo 27 y 28; en el murciano está en los artículos 23, 30, 31, 32 y 33; en el andaluz se regulará en los artículos 109,110, 111, 112 y 117; en el extremeño se hará a través de los artículos 22, 23 y 26; por lo que respecta a Castilla la mancha se regulará en los artículos 12, 13 y 14; en cuanto a la Comunidad de Madrid se establecerá en los artículo 15.2, 17 y 22; en Castilla y León se reglamentará a través de los artículos 25.3, 26 y 27; en Aragón se establecerá en los artículo 42, 43, 44, 46.2 y 53; en La Rioja se articula a través de los artículos 20, 23 y 24; En Navarra se fija en los artículos 19, 21, 21bis, 23, 29 y 30; en los artículos 29, 30 y 33 para el País Vasco; En los artículos 24, 24bis, 33, 34 y 34 en el Principado de Asturias; en Cantabria se regulará a través de los artículos 15, 17 y 18; En Galicia será regulado en los artículos 13, 15 y 16; En Canarias se regirá por los artículos 12.5 y 15; por lo que respecta a Baleares se estructura a través de los artículos 47, 48, 49, 54 y 58; y, por último, en Ceuta y Melilla se regirán por los artículos 14, 16 y 17. Cuestión diferente será la potestad reglamentaria individual del Presidente a través de Decretos, pues dicha cuestión será regulada por cada una de las Leyes de Gobierno de cada Comunidad Autónoma.

<sup>600</sup> En cuanto a la potestad reglamentaria individual de los Vicepresidentes y Consejeros autonómicos, se regulan por cada una de las Leyes de Gobierno de cada Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en Cataluña será a través del artículo 39.3 de la Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno.

<sup>601</sup> Ninguna de las siete comunidades autónomas uniprovinciales (Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad de Madrid, La Rioja, Región de Murcia y Navarra) tienen diputaciones provinciales ya que esa función ha sido absorbida por los órganos autonómicos.



dichas corporaciones al ostentar el órgano potestad reglamentaria (Art. 4.1, 31.2 y 33 Ley de Bases del Régimen Local, a partir de ahora LBRL)<sup>602</sup>. Y, por último, será representante de tercer grado el Presidente, pues se elige por los Diputados provinciales (Art. 207.1 LOREG) y participa junto a ellos de una potestad reglamentaria que ejercen en el Pleno (Art. 4.1, 33.1 y 34 LBRL)<sup>603</sup>.

En lo tocante al ámbito municipal, serán representantes de primer grado los Concejales, pues son elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal (Art. 140 CE) y ostentan de forma colegiada y junto al Alcalde la potestad reglamentaria (ordenanzas) en el Pleno del Ayuntamiento (Art. 4.1, 22.2 y 49 LBRL). Asimismo, serán representantes de segundo grado los Alcaldes, pues deben ser elegidos por los Concejales (Art. 19.2 LBRL y Art. 196 LOREG) y ejercen la potestad reglamentaria junto a ellos en el Pleno de la corporación municipal (Art. 4.1, 22.2 y 49 LBRL), ostentando además un voto de calidad en su interior (Art. 21 LBRL)<sup>604</sup>.

---

<sup>602</sup> Carlos Garrido López, “El diputado provincial como representante”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 60 (Septiembre-Diciembre 2000), pág. 115-138.

<sup>603</sup> Dentro del análisis no hemos incluido ni al Vicepresidente ni a los miembros de la Junta de Gobierno provincial, pues consideramos que si bien ambos ostentan determinadas funciones, ninguna de ellas nos lleva a establecer que dicho cargo posea de manera individual o colegiada poder político. Y eso es así porque, tal como viene establecido en el artículo 33.1 de la LBRL, el Pleno de la Diputación donde se desarrolla la potestad reglamentaria sólo estará integrado por dos tipos de miembros: Diputados y Presidente. Fruto de ello, podremos afirmar que los Diputados provinciales, como representantes políticos, pueden ejercer además la función de Vicepresidente o miembros de la Junta de Gobierno provincial, pero que estos últimos cargos, por sí mismos, no deben ser considerados de representación política.

<sup>604</sup> Parecido argumento a la nota anterior podemos afirmar para el caso municipal. Dentro del análisis no hemos incluido ni a los Tenientes de Alcalde ni a los miembros de la Junta de Gobierno Local, pues consideramos que si bien ambos ostentan determinadas funciones, ninguna de ellas nos lleva a establecer que dicho cargo posea de manera individual o colegiada poder político. Y eso es así porque, tal como viene establecido en el artículo 22.1 de la LBRL, el Pleno donde se desarrolla la potestad reglamentaria sólo estará integrado por dos tipos de miembros: Concejales y Alcalde. Fruto de ello, podremos afirmar que los Concejales, como representantes políticos, pueden ejercer además la función de Tenientes de Alcalde o miembros de la Junta de Gobierno Local, pero que estos últimos cargos, por sí mismos, no deben ser considerados de representación política.

Y, en último lugar, debemos también tener en cuenta la representación política que se genera en el interior de los diferentes regímenes especiales que a lo largo de la geografía española se configuran Cabildos Insulares de las Islas Canarias, Juntas Generales de los territorios históricos de Guipuzcoa, Álava y Bizkaia y Consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza). En ellos, serán representantes políticos de primer grado los Consejeros insulares canarios, el Presidente del cabildo insular en Canarias, los Consejeros insulares de Baleares (Mallorca, Menorca e Ibiza) y los Junteros de las Juntas Generales de los territorios históricos del País Vasco (Guipuzcoa, Álava y Bizkaia), pues todos ellos serán electos por sufragio universal y tanto unos como otros ejercerán algún tipo de poder político<sup>605</sup>. En cambio, lo serán de segundo grado los Consejeros de Gobierno insulares en Canarias, los Presidentes de los diferentes consejos insulares de Baleares y los Diputados Generales de las Diputaciones Forales de los territorios históricos del País Vasco<sup>606</sup>. Y, por último, lo serán de tercer

---

<sup>605</sup> Para el caso canario, los Consejeros serán elegidos por sufragio universal y será Presidente del Cabildo Insular el candidato primero de la lista más votada en la circunscripción insular (Art. 201 Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de ahora en adelante LOREG) y por lo que respecta al ejercicio de poderes políticos, se articulará a través del artículo 9, 52, 53 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares, donde se establece que el Pleno formado por los Consejeros y el Presidente ostentan de forma colegiada la potestad tanto legislativa como reglamentaria (ordenanzas insulares). Por lo que respecta al caso Balear, los Consejeros insulares serán elegidos por sufragio universal de sus respectivas circunscripciones (Art. 64.1 de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), ejerciendo de forma colegiada en el Pleno la iniciativa legislativa ante el Parlamento de las Illes Balears, la función normativa, (Art. 65.1 de la Ley orgánica 1/2007) y también la potestad reglamentaria (Art. 72 de la Ley orgánica 1/2007). Por último, por lo que respecta al caso vasco, los Junteros serán electos por sufragio universal (Art. 1 de la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Guipuzcoa) y ejercen de manera colegiada un poder político al disfrutar, entre otros, de potestad normativa foral (Art. 4, 5, 6, 20 de la Norma Foral de 7 de Marzo de 1983 sobre organización institucional del territorio histórico de Álava; Art. 1.2 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia; y, por último, artículos 4.2, 6 y 9 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno, y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa y Art. 1.2 del Reglamento de las Juntas Generales de Guipuzcoa)

<sup>606</sup> En el primero de los casos son electos libremente por el Presidente del Cabildo Insular y comparten con este último, y de manera colegiada en el Consejo de Gobierno insular, la función

grado los diputados forales vascos, pues serán electos por el Diputado General y asumirán junto a él la responsabilidad del Gobierno foral ostentando potestad normativa y reglamentaria<sup>607</sup>.

En definitiva, de todo lo anteriormente establecido creemos poder extraer, como mínimo, cuatro conclusiones. La primera es que, y aunque dicha idea será desarrollada con mayor profundidad en el apartado siguiente, aquellos a los que hemos erigido en representantes políticos no ostentan poder político como personas físicas sino fruto de estar insertos en un órgano político del Estado que lo posee jurídicamente, es decir,

---

de dirección política mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas (Art. 60 y 61 de Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares). En cambio, los segundos son elegidos por el Pleno entre sus miembros (Art. 66 Estatuto de autonomía balear) y ostentan, entre otras, la dirección el gobierno y la administración insulares y participa de la potestad normativa y reglamentaria del Pleno (Art. 65 Estatuto de autonomía balear). Y, por último, los terceros, serán escogidos por los Junteros y ostenta, entre otros, la dirección del Consejo de Diputados y la potestad reglamentaria. Para Álava, será el artículo 4.2 de la Norma Foral de 7 de marzo de 1983 sobre organización institucional del territorio histórico de Álava y el artículo 17, 18 y 19 de la Norma Foral 52/1992 de Diciembre, de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Diputación foral de Álava; para Vizcaya éstos serán elegidos por los Junteros (Art. 4.2 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia) y asumen de forma colegiada la potestad reglamentaria junto a ellos en el interior de la Diputación foral y de manera individual promulgan las Normas Forales y los Decretos Forales Normativos y ordenan su publicación en el Boletín Oficial de Bizkaia en el plazo máximo de 15 días desde su aprobación (Art. 12.1, 15, 17 y 26 Norma Foral 3/1987 sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las instituciones forales del territorio histórico de Bizkaia); y, finalmente, para Guipuzcoa estos serán elegidos por los Junteros (Art. 1.2 del Reglamento de las Juntas Generales de Guipuzcoa), ejercen potestad normativa y reglamentaria colegiada en la Diputación Foral y promulgan tanto las Normas Forales como los Decretos Forales Normativos y los Decretos Forales-Norma, ordenando su publicación en el Boletín Oficial de Gipuzkoa (Art. 13, 14, 15, 17, 18 y 22.2 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno, y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa).

<sup>607</sup> Para Álava estará regulado en los artículos 15, 17 y 26 de la Norma Foral de 7 de Marzo de 1983 sobre organización institucional del territorio histórico de Álava; para Vizcaya serán establecido en los artículos 12.1, 15, 34, 37 y 39 de la Norma Foral 3/1987; y para Guipuzcoa se regulará en los artículos Art. 13, 14, 15, 35, 38.1 y 40 de la Norma Foral 6/2005.

como consecuencia de unas leyes y reglamentos que se lo adjudica. De esa manera, los representantes políticos individuales formarán parte de un órgano de naturaleza política que será el que jurídicamente tendrá la facultad para actuar en nombre de la comunidad (ya sea su totalidad o una facción de la misma) y el que se erigirá en representante político desde el punto de vista orgánico. La segunda es que, fruto de lo anterior, la representación política se duplicará: por un lado existirán representantes políticos individuales que ejercerán un cargo público en representación de aquellos que les han escogido (los cuales acabamos de describir minuciosamente), y por el otro unos órganos políticos que representarán al conjunto de una colectividad jurídicamente delimitada (sobre los que nos pronunciaremos en los siguientes apartados). La tercera es que, como ese poder político se ejerce no sólo en órganos individuales sino también colegiados, existirán representantes políticos con diferente graduación ejercitando un poder análogo (por ejemplo, los Senadores de voto popular y de designación autonómica o el Presidente y los Diputados Provinciales en el Pleno), pudiéndose acabar afirmando, por tanto, que los diferentes grados de elección no siempre comportan diversidad de poder político, pues lo importante será el órgano en el que se ejerza dicho poder y no la manera en que se ha accedido al cargo (siempre que éste posea una cadena ininterrumpida de legitimidad popular). Y la cuarta y última es que todos aquellos que han sido mencionados pueden ser clasificados como representantes políticos individuales, pues cumplen las dos características que hemos extraído como constitucionalmente adecuadas para determinar su existencia.

#### **4.2.2.2. Los representados.**

Si acabamos de afirmar que existen dos clases de representantes políticos (el individual y el orgánico), eso no puede más que comportar que su antónimo también sea duplicado. Es decir, que exista tanto un representado individual como un representado orgánico. En cuanto a los primeros, como los representantes políticos individualmente considerados ejercen un cargo público en el interior de un órgano político del Estado gracias al apoyo de aquellos que los han escogido, creemos plausible afirmar que todos aquellos que han hecho posible mediante la elección que dicho representante político

forme parte del órgano político del Estado deben considerarse representados por él cuando ejerce la función de cargo público.

Por lo que respecta a los segundos, la Carta Magna española acaba por configurar un ámbito territorial específico en el que los diferentes órganos políticos del Estado (en los que se insertan los representantes políticos) desarrollan su actividad y tienen garantizado además una cierta autonomía competencial. Fruto de ello, el ejercicio de creación del orden normativo que éstos realizan, se circunscribirá a una específica demarcación, teniendo la capacidad dichos órganos de obligar al conjunto de personas que habiten en ella con independencia que hayan participado o no en el proceso de elección. A nuestro parecer, serán todos los que de manera genérica están sometidos a las decisiones tomadas por los órganos políticos del Estado de dicha demarcación quienes deben ser considerados como representados. Ahora bien, los representados no lo serán individualmente sino de manera orgánica, es decir, por formar parte de un órgano-pueblo o facción del mismo sometido jurídicamente a las decisiones realizadas por el órgano representante en cuestión. Así pues, relacionándolo directamente con aquellos que hemos establecido en la sección anterior, los órganos políticos estatales (Presidencia, Consejo de Ministros y Cortes Generales) representan al pueblo español (Art. 66.1 y 97 CE), entendido este último de manera orgánica. Asimismo, tanto las Presidencias, las Consejerías autonómicas y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, representan al órgano-pueblo de sus respectivas autonomías (a sabiendas que, como bien se desprende de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, no posee el mismo significado pueblo español que el que se le pueda atribuir al conjunto de los habitantes de una Comunidad Autónoma)<sup>608</sup>. De manera parecida a lo

---

<sup>608</sup> Seguramente por ello, y reproduciendo en el ámbito autonómico lo establecido en el artículo 66.1 de la Carta Magna, en todos los Estatutos de Autonomía se establece que sus parlamentos representan al pueblo de sus respectivas Comunidades Autónomas. Ahora bien, y tal como establece el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010 FJ 9º para Cataluña, pueblo español no posee las mismas implicaciones que, por ejemplo y en este caso concreto, pueblo de Cataluña. Y eso es así porque, según nuestro máximo intérprete constitucional: “El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos

anterior sucederá en las Diputaciones provinciales, los Municipios y los órganos políticos de los regímenes especiales (Cabildos Insulares de las Islas Canarias, Juntas Generales de los territorios históricos de Guipuzcoa, Álava y Bizkaia y Consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza), pues representarán a los residentes de la totalidad de la Provincia<sup>609</sup>, a los habitantes de sus términos municipales<sup>610</sup> o a los de las demarcaciones especiales.

En definitiva, de todo lo anteriormente afirmado creemos poder extraer cuatro conclusiones. La primera es que, consideramos plausible afirmar que en la Constitución española toda colectividad jurídicamente delimitada y sujeta a las decisiones realizadas por los órganos políticos del Estado puede ser concebida como un órgano al cual se le exige cumplir con aquello que ha decidido el órgano político en cuestión, estableciendo que dicho órgano-pueblo es representado por aquellos órganos políticos del Estado sobre el cual ejercen su actividad política. En segundo lugar, que todos aquellos que con su elección han hecho posible que un representante político individual ejerza un cargo público determinado deben considerarse representados mientras éste ejerce su función. En tercer lugar, y fruto de las dos anteriores conclusiones, que existirán dos clases de representados (individuales y orgánicos) que se relacionarán con aquellas dos clases de representantes que antes hemos establecido. Y, en cuarto y último lugar, que desde el punto de vista jurídico-teórico y gracias a la duplicidad establecida, nadie es ajeno a las decisiones adoptadas por el poder político democráticamente establecido, pues con independencia de que se participe políticamente o no y de que dicha participación surta

---

españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Tal es el designio que justifica la expresión “pueblo de Cataluña” en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión “pueblo español”, único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez”.

<sup>609</sup> Art. 31 LBRL y Art. 51 Real Decreto 1690/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

<sup>610</sup> Art. 12 LBRL y Art. 1 del Real Decreto 1690/1986.

los efectos esperados, siempre se es representado por el órgano político del Estado como miembro del órgano-pueblo sujeto a las decisiones por ellos tomadas.

#### **4.2.2.3 La relación representativa.**

Si previamente hemos establecido que la actividad de *representación política* en el Estado español está formada por dos sujetos y una relación representativa, y si posteriormente hemos determinado que existe una duplicidad tanto por lo que respecta a los representados como a los representantes, parecería lógico que ahora hiciéramos lo propio con las tipologías de relación representativa. Pero eso no sucede así por dos motivos concatenados. En primer lugar porque la definición constitucionalmente adecuada que venimos manejando de *relación representativa* determina que ésta es un vínculo jurídico-político que se genera únicamente entre los representantes políticos individuales y aquellos que les han elegido. Y, en segundo lugar, porque si el vínculo que se crea en dicha relación es siempre interpersonal, diádico y transitivo, podremos afirmar que entre órganos del Estado puede existir una imputación de decisiones adoptadas pero no una relación de representación.

Así pues, la *relación representativa* existirá sólo entre los representantes políticos individuales y aquellos que les han escogido para ejercer el cargo público. Además, como quiera que para que sea legítima la *representación política* será imprescindible un sistema de elección que establezca un vínculo a través del cual se pueda mantener que todo acto de creación de Derecho emana directa o indirectamente de una voluntad popular, en un Estado democrático existirán tantos tipos de *relaciones representativas* como grados de *representantes políticos* individuales haya, pues éstos últimos deberán estar siempre escogidos por individuos que previamente ostenten esa legitimidad popular. O dicho de otra forma: cada grado de representación política se manifestará junto a un tipo de relación representativa. Lo anterior significa que, trasladándonos del ámbito teórico al práctico y ejemplificándolo a nivel estatal, los diputados y una parte de los senadores ostentarán una relación representativa con aquellos ciudadanos que efectivamente les hayan votado, los Senadores de designación autonómica harán lo propio con aquellos parlamentarios que los hayan elegido dentro de

la Asamblea legislativa de su Comunidad Autónoma<sup>611</sup>, el Presidente del Gobierno ostentará dicho vínculo con aquellos diputados que lo hayan escogido como tal en la sesión de investidura y, por último, los Ministros establecerán una relación representativa con el Presidente del Gobierno por el hecho de haberlos elegido. Relaciones todas estas que, si bien con sus obvias particularidades, existirán también en todos los grados del poder político autonómico, provincial, municipal y de los regímenes especiales que anteriormente hemos descrito.

En suma, de todo lo anteriormente afirmado creemos poder extraer dos consecuencias. En primer lugar, que si bien existen dos tipos de representantes y representados, al ser la *relación representativa* intersubjetiva y diádica solamente existirá entre los representantes políticos individuales y aquellos representados que les han permitido a través de la elección llegar a ejercer el cargo público. Y, en segundo lugar, que se darán tantos tipos de *relación representativa* como grados de *representantes políticos* haya, cuestión que posteriormente nos permitirá otorgarles a todos protección a través del artículo 23.2 CE.

#### **4.2.2.4 Conclusión.**

Al contrario que otras posturas doctrinales donde se establece que la representación política y la relación representativa forman parte de un mismo circuito al darse entre los dos mismos sujetos (es decir, tu formas parte del órgano representativo ergo yo tengo una relación representativa contigo por formar parte de la comunidad política), nosotros consideramos que en el Estado democrático español, al tener los titulares del *poder político* que estar sujetos a una cadena ininterrumpida de legitimidad popular a través de una miríada de elecciones que generan un vínculo gracias al cual se puede mantener que todo acto de creación de Derecho emana directa o indirectamente

---

<sup>611</sup> La regulación de cada una de las Comunidades Autónomas con respecto a la designación de Senadores autonómicos se puede encontrar en la página Web del Senado, vislumbrándose en ella que todos deben ser votados por el Pleno de las respectivas Asambleas Legislativas. Cf. <http://bit.ly/2eCtPT1> (3 de Noviembre de 2016).



de una voluntad popular, la actividad de representación política constará de dos sujetos duplicados y una relación representativa que se organizan de dos maneras diferentes. A saber, una primera representación política entre órgano-representante y órgano-pueblo representado, 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. Así pues, creemos poder afirmar que el ejercicio del poder político en España se estructura, constitucionalmente hablando, 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.

Uno de los autores de referencia a través del cual hemos llegado a esta conclusión ha sido Javier García Roca, pues dicho jurista afirma que, en relación al ámbito político, la Carta Magna bascula entre dos teorías que se interrelacionan (la de los órganos del Estado y la individualista), siendo paradigmático de dicho pensamiento la siguiente síntesis que él mismo hace:

“no se puede construir la idea de representación política desentendida de las ideas de «cargo» y de «órgano» (García Roca 1999: 52-57). Es menester la constante referencia a la formación de la voluntad de los órganos del Estado, que es un ente territorial y una persona jurídica y como tal ficticia, así como a la necesidad de expresar esa voluntad colectiva mediante concretas personas físicas titulares de cargos. Éste es uno de los rasgos específicos de la representación política frente a otras clases de representación. Tanto en el momento de la «formación» como en el de la «expresión» de la voluntad del Estado son necesarias personas físicas. Todas las teorías de diversos autores que no perciben e integran este fenómeno dentro de la doctrina de la representación son relativamente inútiles para los fines que nos ocupan [...] Todo esto supone una fusión, según he teorizado en otro lugar – García Roca 1999-, de lo que la teoría del Estado llama las teorías de los órganos y de la representación”<sup>612</sup>.

Acabando por aseverar que,

---

<sup>612</sup> Javier García Roca, “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”..., pág. 39. En cuanto a su autocita, se refiere al libro *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, especialmente a las páginas 45-57 y 52-57.

“no existe sólo una relación de representación entre el órgano representativo y el colectivo representado, pues cada concreto titular, cada cargo público representativo, es sujeto activo de un mandato individual que le habilita y legitima para decidir y hacer presente al pueblo ausente, aun que deba hacerlo de forma asociada a otros representantes, por imperativos democráticos, y a través de la mediación de los partidos”<sup>613</sup>

Ahora bien, aunque estamos de acuerdo con la mayor parte de lo anteriormente explicitado, nuestra discrepancia se basa en las siguientes dos afirmaciones: en primer lugar que “existe [...] una relación de representación entre el órgano representativo y el colectivo representado”<sup>614</sup>, y en segundo lugar que “cada concreto titular [...] hace presente al pueblo ausente”. Para García Roca, siguiendo algunos fundamentos de Georg Jellinek pero principalmente lo establecido por Martin Kriele<sup>615</sup>, la teoría de los órganos del Estado debe fundarse en la previa diferenciación entre Estado y sociedad, de manera que sólo serán órganos del Estado aquellas estructuras institucionales a las que se les adjudique algún tipo de competencia para actuar en interés de la comunidad, siendo los ciudadanos que se integren en ellas representantes que actúan individualmente en nombre del colectivo. Así pues, para él,

“los órganos del Estado no pretenden ser el pueblo sino hacerlo presente, esto es, representarlo, es decir, actuar en lugar del pueblo, en su nombre y defendiendo sus intereses. La representación – asevera Martin Kriele y esto es lo que me interesa subrayar- es una adjudicación de competencias: todo parlamentario actúa en nombre del pueblo”<sup>616</sup>.

En cambio, nuestra visión es distinta tanto de García Roca como de Kriele. A nuestro parecer, la teoría de los órganos del Estado puede utilizarse con el objetivo de

---

<sup>613</sup> Javier García Roca, “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”..., pág. 39

<sup>614</sup> Discrepancia que, por lo tanto, también mantendremos con Gonzalo Arruego Rodríguez, pues dicho jurista asevera en su libro *Representación política y derecho fundamental* que “conforme al concepto constitucional de representación política la relación representativa media entre órgano-representante y colectivo-representado”..., pág. 135

<sup>615</sup> Georg Jellinek, *Teoría General del Estado...*, pág. 409-423 y Martin Kriele, *Introducción a la Teoría del Estado...*, pág. 315-338

<sup>616</sup> Javier García Roca, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución...*, pág. 55-56.

organizar jurídicamente la estructura del poder constituido y, por tanto, no creemos que deba retrotraerse hasta el momento de necesitar ser también válida para explicar aquella dicotomía Estado-sociedad que presidía las discusiones sobre el poder constituyente, pues esta teoría (la de los órganos) se aplica a una fase posterior donde Estado y sociedad ya no deben verse como entidades separadas sino como un único conjunto que se organiza primero en la Carta Magna y luego en el resto del Ordenamiento jurídico. Es decir, si se concibe que el pueblo como poder constituyente ejerce la soberanía dotándose de una estructura jurídico-institucional estatal para autorregularse, si esa colectividad difusa de individuos que ejerce el poder constituyente se transforma en sujeto constituido dentro de esa organización jurídica creada y si la teoría del Estado se inserta en ese preciso momento para intentar explicar a quien se le adjudican que poderes y quien está sujeto a ellos, no será la comunidad constituyente aquello que deba tratar de interpretar la teoría de los órganos del Estado sino la comunidad política constituida, es decir, aquella colectividad que ejerciendo su poder constituyente ya se ha estatalizado otorgándose un lugar dentro del poder constituido y, por tanto, sujetándose a una serie de normas de comportamiento de obligado cumplimiento.

Así pues, si el pueblo como poder constituyente hace germinar jurídicamente una estructura estatal para autorregularse, si debe ocupar un lugar dentro de dicho Estado para cumplir con el ideal democrático, y si los órganos del Estado se conciben como estructuras institucionales a las que se les adjudica unas funciones para actuar en el conjunto del Estado, el pueblo como parte de dicha estructura creada ya no debe pensarse como un colectivo difuso de carácter constituyente sino como una parte orgánica del engranaje institucional al que se le imputan determinados cometidos, consistentes en ser tanto el sujeto soberano (pero con límites y trámites) como el sujeto al que se le imputan jurídicamente las decisiones políticas. Es decir, el pueblo como poder constituyente se otorga a sí mismo un lugar en el poder constituido erigiéndose como órgano que ostenta la soberanía y al que se le imputan las decisiones de los órganos políticos por estar formados por representantes políticos democráticos. O argumentado de otra manera, durante el proceso constituyente, el pueblo soberano aplicará la teoría orgánica del Estado y se otorgará un lugar en el poder constituido convirtiéndose en órgano-pueblo con la función de ostentar la soberanía para legitimar todo el orden político (Art. 1.2 CE) y con la obligación de someterse a las leyes que de él surjan (Art. 9.1 CE).

Será precisamente a raíz de las anteriores premisas que nuestras conclusiones han resultado parcialmente diferentes a las realizadas por García Roca. Primero, porque al deber circunscribir la teoría de los órganos del Estado a una fase posterior a la constituyente donde el pueblo se vislumbra ya como unidad política soberana estatalizada, aquél puede integrarse en dicha teoría como un órgano político en sí mismo al que se le otorgan unas funciones específicas. Segundo, que como los órganos lo que ostentan son competencias y obligaciones, no existirá relación representativa entre órganos sino simplemente diferentes capacidades jurídicas que imponen realizar concretas acciones y cumplir determinadas obligaciones a cada uno de ellos, de modo que la relación representativa será exclusivamente entre representantes políticos individuales y aquellos que lo han escogido. Y tercero, que por mucho que la realidad no pueda existir sin la intervención humana, si jurídicamente tanto los poderes como las obligaciones se otorgan a diferentes órganos, no puede más que ser el órgano (y no cada uno de los representantes políticos) el que represente al pueblo (entendido éste también como órgano).

En suma, la diferencia de lo afirmado por García Roca en relación a lo aseverado por nosotros es doble. Primero, que mientras él considera que el pueblo no puede ser un órgano y que existe una relación representativa entre órgano y colectivo pueblo, nosotros pensamos que al pueblo puede dotársele de identidad jurídica propia concibiéndolo como un órgano y que, por tanto, puede existir una representación política en la que lo decidido por el órgano-político se impute como realizado por el órgano-pueblo que ostenta la soberanía, pero nunca puede existir una relación representativa entre órganos. Y segundo, que mientras García Roca opina que los representantes políticos representan individualmente al pueblo, nosotros consideramos que dicha acción sólo puede realizarla el órgano en su conjunto, de manera que los cargos públicos individuales sólo representarán con sus actuaciones a aquellos que les han escogido.

Asimismo, para finalizar la conclusión y gracias a la anterior delimitación de los conceptos, creemos que todo lo afirmado hasta el momento se extrae sin necesidad de recurrir a ningún tipo de ficción jurídica, pues, en primer lugar, los representados orgánicamente no lo son porque se presume que su voluntad es la de los representantes,

sino porque los primeros están sometidos jurídicamente a las decisiones que tomen los segundos al estar éstos últimos en el interior de un órgano político del Estado y ser democráticamente elegidos; y, en segundo lugar, la relación representativa no existirá porque se presume que a través del representante el representado sigue participando en el poder político, sino porque efectivamente hay un acto con repercusiones jurídico-políticas que les vincula interpersonalmente: la elección.

#### **4.2.3 El contenido de la representación política y la relación representativa**

Aunque en el apartado anterior hayamos determinado quienes son los sujetos y a través de que formas se organizan, no hemos acabado de precisar cual es el encaje teórico-práctico que existe entre ellos, pues considerábamos que dicha empresa era más conveniente realizarla en la presente sección. Así pues, a nuestro parecer, al manifestar en los capítulos precedentes que se genera una representación política entre órgano representante y órgano-pueblo representado, así como una representación política intersubjetiva y diádica a través de la cual se crea una relación representativa, lo que estamos aseverando es que esas dos formas de contemplar la representación política proceden de dos teorías diferentes que sin embargo en la práctica son compatibles: una teoría de los órganos del Estado donde se gesta una representación política entre el órgano representante que ostenta el poder político (ya sea individual o colegiado) y el órgano representado (que siempre es el pueblo español o una fracción del mismo), y una teoría individualista donde existe una relación representativa entre el representante político y aquellos que le han escogido.

Ahora bien, para poder seguir manteniendo que estas dos teorías son compatibles en la Constitución española de 1978, lo que debemos hacer ahora es individualizarlas para determinar cual es el contenido de cada una de ellas, de manera que posteriormente podamos unificarlas de nuevo sin que exista colisión entre sus contenidos. O expresado de manera sucinta, permitir que veamos por separado lo que hasta ahora hemos analizado conjuntamente y en la realidad jurídico-política se da de manera simultánea.

#### 4.2.3.1. El contenido de la representación política orgánica.

En el texto constitucional, una parte de la representación política está basada en concebir el poder político desde el punto de vista de la teoría de los órganos del Estado, o sea, de concebir al Estado como una persona jurídica que actúa a través de unos órganos políticos cuyas funciones son la toma de decisiones políticas que afectan al conjunto de la población (o de su fracción en el caso de los poderes políticos descentralizados). Así pues, dicha teoría no se preocupa ni de la manera en que se accede a los órganos políticos ni de la forma en que se ejerce el poder, siendo su objetivo constitucionalizar solamente qué instituciones del Estado ostentan la capacidad de tomar las decisiones políticas y quién está sometido a ellas. Como consecuencia de ello, los representantes políticos deben conceptualizarse como integrantes de unos órganos dotados de capacidad normativa (ya sea individualmente o de forma colegiada) y el pueblo representado puede ser comprendido como órgano colectivo que debe cumplirlas, generándose, por tanto, una representación política entre órgano-representante que ostenta el poder político y órgano-representado pueblo sometido a él<sup>617</sup>.

Ahora bien, dado que el concepto de representación política se cimienta alrededor de una teoría de los órganos del Estado que no entra a valorar cómo debe accederse a dichos órganos para ejercer el poder político, su contenido únicamente será el conjunto de potestades que ostente el órgano-representante para decidir por el órgano-representado. O dicho de otra manera, dado que la teoría sobre la que se sustenta en la Carta Magna la representación política orgánica tiene como meta principal determinar dónde reside el poder político institucional y quienes están sometidos a él, su contenido se centrará únicamente en el conjunto de potestades que permiten al órgano-

---

<sup>617</sup> Seguramente es por ello que Ricardo Chueca Rodríguez afirma que “el estado representativo debe su existencia a la inflexible regla de que no puede tener sino una voluntad en relación con cada decisión, y ésta no es nunca una voluntad hipotética. Por más que su sujeto titular lo sea de la voluntad de un sujeto ausente, pues es cabalmente su ausencia lo que provoca la representación que persigue hacerlo presente”, en “La quiebra de la representación política”..., pág. 55.

representante tomar decisiones en nombre del pueblo como órgano-representado, pues dicha teoría será ajena al “establecimiento de relaciones intersubjetivas de naturaleza transitiva”<sup>618</sup>, es decir, al posible vínculo individualizado que se genere entre representantes y representados.

De esa manera, la teoría de los órganos del Estado puede ser perfectamente enlazada con el apartado anterior, pues nos permite corroborar tres realidades que allí se establecían. La primera es que el órgano-representado siempre será el conjunto de la población o fracción de la misma. La segunda es que todo órgano político del Estado acabará conceptualizándose como un órgano-representante del pueblo dado que ostenta capacidad normativa para decidir en nombre de quien ostenta la soberanía dentro del Estado. Y la tercera es que, una de las dos características que anteriormente establecíamos como imprescindible para ser representante político (ejercer un poder político del Estado por y en nombre de otros en el interior de unas instituciones organizadas socialmente cuyas decisiones vinculan a la colectividad), se ostenta mientras se forme parte del órgano político del Estado, pues los representantes políticos ostentarán dicho poder gracias a que las respectivas leyes y reglamentos lo otorgan al órgano (persona jurídica) en el que ellos se insertan.

De tal forma que, como el órgano-representado siempre será el pueblo o su fracción, todo órgano político del Estado acabará conceptualizándose como un órgano-representante del pueblo y el poder político que ostentan los representantes políticos lo detentarán fruto de unas leyes y reglamentos que se lo otorgan al órgano en el que ellos se inserten, podemos acabar afirmando que a nivel Estatal deben ser considerados órganos-representantes la Presidencia y los Ministerios (individualmente y de forma colegiada en el Gobierno) y las Cortes Generales<sup>619</sup>, mientras que será órgano-representado el conjunto del pueblo español (Art. 66.1 CE). Ahora bien, y antes de

---

<sup>618</sup> Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 60, 89 y 132.

<sup>619</sup> Paloma Biglino Campos, “Las facultades de los parlamentarios, ¿Son derechos fundamentales?”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30 (1993), pág. 53. En esa misma página, la autora afirma que “sólo si la Cámara actúa de forma colegiada es posible atribuir la suma de voluntades de sus miembros al órgano en su conjunto”.

seguir con la traslación práctica de lo teorizado, creemos necesario tratar de aclarar dos de las principales dudas que pueden surgirnos: ¿A qué se refiere el artículo 66.1 cuando habla de *pueblo español*? Y ¿Por qué todos los órganos políticos representan al órgano-pueblo?

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, debemos resolver una ligera disonancia entre lo sostenido por nosotros y lo aseverado por Miguel Ángel Presno Linera en relación al contenido que debe poseer el artículo 66.1 de la Carta Magna. Para Presno,

“la participación en la vida política se atribuye “a todos los ciudadano” (artículo 9.2 de la Constitución española; en lo sucesivo, CE), por lo que “todos” tendrían que ser titulares del derecho de sufragio. En ese “todos” se incluirían menores y mayores, capaces e incapaces”<sup>620</sup>

Afirmando posteriormente en otro artículo que lo establecido en el artículo 66.1 CE (*las Cortes Generales representan al pueblo español*) debe interpretarse a través de la conexión con los Art. 1, 2, 9.2, y 23.1 CE, de manera que de

“la interacción entre los contenidos de estos preceptos puede formularse una primera hipótesis que se desarrollará en las líneas siguientes: el pueblo que participa en los asuntos públicos representado por las Cortes Generales no es el conjunto del pueblo español, ni como ente ficticio al que se imputa la titularidad de la soberanía, ni como ente real compuesto por todos y cada uno de los individuos que forman ese colectivo. El pueblo español representado en las Cortes Generales se compone del conjunto de ciudadanos a los que se reconoce la facultad de participar en los asuntos políticos de la comunidad porque la representación da continuidad a la participación y trata de mantener la vinculación entre electores y elegidos; es decir, entre los que tienen capacidad para participar en el proceso de selección de los representantes y entre quienes resultan elegidos para integrar los órganos representativos”<sup>621</sup>

A nuestro parecer, la interpretación realizada por Presno parece que utiliza de manera indiferente los conceptos pueblo español, españoles y ciudadanos, acabándolos por unir de la siguiente manera: todos los españoles son siempre ciudadanos y, para no vaciar de contenido el concepto ciudadano, todos los españoles ostentan en cuanto tales

---

<sup>620</sup> Miguel Ángel Presno Linera, “La titularidad del derecho de participación política”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 104, 2002, pág. 518.

<sup>621</sup> Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”..., pág. 22.



la titularidad del derecho de participación política aunque no lo puedan ejercer hasta una determinada edad. Fruto de ello, para Presno *pueblo español* debe ser equiparado en el artículo 66.1 CE a cuerpo electoral, de manera que las Cortes Generales representan sólo a las personas que ostentan el ejercicio (no la titularidad) del derecho de participación política establecido en el artículo 23.1 CE.

En cambio, nuestra interpretación ha sido basada fundamentalmente en dos ideas. La primera de ellas es que, tratando de otorgarle una coherencia teórica a los artículos 1, 2, 9.2, 11, 13 y 23.1 CE, nosotros apostamos por la siguiente concepción: la soberanía nacional que recae sobre el pueblo español lo hace sobre todos aquellos que ostentan la nacionalidad española y no solamente sobre aquellos que forman parte del cuerpo electoral, de tal manera que este último se concebirá como la parte del pueblo español que ostenta los derechos políticos pero no podrá confundirse con el colectivo humano donde reside la soberanía. Siendo el concepto *pueblo español* equivalente a conjunto de nacionales de un país que ostentan la soberanía y *ciudadano* aquellos nacionales que ostentan la titularidad del derecho fundamental de participación política para hacerla efectiva. Y la segunda idea es que, ese pueblo español formado por todos los nacionales, jurídicamente puede conceptualizarse como un órgano al que se le imputa la titularidad de la soberanía y se le somete a la obligación de cumplir la legislación vigente dentro del territorio nacional. Argumentos ambos que, combinados, creemos que nos permiten acabar afirmando que en el artículo 66.1 CE se establece que las Cortes Generales como órgano político del Estado representan al órgano-pueblo formado por todos los españoles.

Es más, si aceptáramos la opción interpretativa de Presno, pensamos que se abriría el camino a la disolución de la unidad de la representación en un Estado democrático (STC 101/83 FJ 3º), pues se afirmaría que el órgano al que se le imputan las leyes (todos los españoles) no es aquel representado por los órganos políticos del Estado (cuerpo electoral) y, por tanto, que existe una disparidad entre lugar donde de residencia de la soberanía (*pueblo español*) y a quien representan los órganos que la ejercen (sólo al cuerpo electoral). Más aún, en base a lo afirmado por Presno, creemos que el *pueblo español* del artículo 66.1 CE ni siquiera tendría que ser el cuerpo electoral, sino sólo aquellos que efectivamente han votado (y ni siquiera todos, sino sólo aquellos que han votado a candidaturas con representación parlamentaria). En suma,

estamos persuadidos que si bien la opinión manifestada por el cuerpo electoral es clave para la formación humana del órgano político del Estado, éste no puede convertirse en lo representado por las Cortes Generales, pues ello comportaría una disonancia entre lo establecido en el artículo 1 y en el 66.1 CE, otorgando primero la soberanía al pueblo español pero afirmando posteriormente que el órgano por excelencia donde se ejerce la potestad legislativa únicamente representa al cuerpo electoral. Así pues, si en la Carta Magna *ciudadano, español y pueblo español* no son términos equivalentes y dado que creemos que dicho pueblo español formado por todos los nacionales puede jurídicamente conceptualizarse como un órgano, el artículo 66.1 CE no puede más que interpretarse como que el órgano-Cortes Generales representan al órgano-pueblo formado por todos los españoles.

En cuanto a la segunda de las cuestiones, a saber, ¿por qué todos los órganos políticos representan al órgano-pueblo?, creemos que una respuesta adecuada podría ser que: como los órganos del Estado se conciben como entes institucionales a los que se les adjudica unas funciones para actuar en el conjunto del Estado, como hemos afirmado que una parte de la estructura del poder político en la Constitución española puede explicarse desde la teoría de los órganos del Estado, como es plausible concebir al pueblo en la Carta Magna como una parte orgánica del engranaje institucional al que se le adjudica la soberanía (pero con límites) y se le imputan jurídicamente las decisiones tomadas por parte de todos los órganos políticos del Estado, como la función de dichos órganos políticos del Estado es actuar en nombre de aquella colectividad orgánica sobre la que ostentan competencias, y como esos órganos políticos están formados por cargos públicos que ostentan una cadena ininterrumpida de legitimidad popular que le confiere a las decisiones del órgano el carácter de democráticas; es plausible afirmar que todo órgano político del Estado representa orgánicamente al órgano-pueblo (o fracción del mismo). Es decir, y expresado de forma sucinta, en el Estado democrático español todo órgano político representará al órgano-pueblo soberano (o fracción del mismo) porque los primeros tienen como función actuar en nombre de dicha colectividad orgánica sobre la que ejercen un poder normativo.

Así pues, es evidente que el órgano representativo por excelencia son las Asambleas legislativas, pues allí desarrollan su actividad los representantes políticos de primer grado, pero creemos que no es menos cierto que todos los demás órganos

políticos del Estado también poseen capacidad normativa en relación a toda la comunidad política y están formados por cargos públicos que ostentan una cadena ininterrumpida de legitimidad popular. Por tanto, si todos los órganos políticos de un Estado democrático toman unas decisiones a las cuales está sometido el órgano-pueblo por estar formados por cargos públicos que ostentan dicha cadena ininterrumpida de legitimidad popular, consideramos lícito afirmar que éstos representarán orgánicamente al pueblo, es decir, actuará en nombre del órgano-pueblo (o fracción del mismo).

Por tanto, y volviendo al tema principal que nos ocupa, a nivel autonómico creemos que serán órganos-representantes las Presidencias y las Consejerías autonómicas (individualmente y de forma colegiada en el Gobierno autonómico) y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas<sup>622</sup>, siendo el órgano-representado los habitantes de sus respectivas autonomías. De manera parecida a lo anterior sucederá con los Plenos de las diputaciones provinciales<sup>623</sup>, los plenos municipales<sup>624</sup> y las instituciones establecidas en los regímenes especiales (Cabildos Insulares de las Islas Canarias, Juntas Generales de los territorios históricos de Guipuzcoa, Álava y Bizkaia y Consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza), pues todas ellas serán órganos-representantes mientras los órganos-representados serán los residentes de la totalidad de la Provincia, los habitantes de sus términos municipales o los de las demarcaciones especiales.

En definitiva, de todo lo anterior creemos poder deducir, como mínimo, dos conclusiones principales. La primera es que, como ya avanzamos cuando determinamos quién debía ser concebido como un representante político, es indispensable comprender que el poder político de los representantes no será ostentado como persona física sino como persona jurídica miembro de un órgano del Estado, pues sólo de esa manera será legítimo el sometimiento del órgano-representado pueblo a las decisiones tomadas por

---

<sup>622</sup> Seguramente por ello, y reproduciendo en el ámbito autonómico lo establecido en el artículo 66.1 de la Carta Magna, en todos los Estatutos de Autonomía se establece que sus parlamentos representan al pueblo de sus respectivas Comunidades Autónomas.

<sup>623</sup> Art. 31 LBRL y Art. 51 Real Decreto 1690/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

<sup>624</sup> Art. 12 LBRL y Art. 1 del Real Decreto 1690/1986.

ellos. Cuestión esta que, por ejemplo, puede advertirse de manera explícita cuando en el Art. 67.3 CE se establece que los representantes políticos elegidos para las Cortes Generales sólo representarán al conjunto del pueblo español si su actuación se ajusta a las previsiones normativas que rigen el funcionamiento de las Cámaras, es decir, sólo ostentarán poder político cuando actúen legal y colegiadamente en el interior de dicho órgano estatal<sup>625</sup>. Y, en segundo lugar, justamente por lo que acabamos de manifestar, el contenido de la representación política orgánica no puede más que ser aquel conjunto de potestades establecidas legalmente que permiten a los órganos políticos del Estado una acción de formalización del poder a través de la cual los representantes políticos se constituyen en sujetos institucionalizados capaces de decisión y acción (individual o de manera colegiada) en nombre del órgano representado (pueblo o fracción del mismo), posibilitando la construcción de la unidad y la generalidad política. Cuestión para la cual será imprescindible el análisis de aquellas leyes y reglamentos de los órganos políticos que les otorgan dichas potestades (tanto en los cuatro niveles territoriales como en el interior de cada uno de ellos)<sup>626</sup>.

#### **4.2.3.2. El contenido de la relación representativa.**

La representación política orgánica, al forjarse en torno a la teoría de los órganos del Estado, nos permite explicar qué instituciones ostentan el poder político, quiénes están sujetos a ellas y qué potestades detenta el órgano-representante para decidir en nombre del órgano-representado. Ahora bien, dicha “teoría del Estado que identifica los

---

<sup>625</sup> Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 130-131.

<sup>626</sup> A nivel estatal deberemos analizar la Constitución, la ley del Gobierno y los reglamentos de las Cámaras para Presidente, Ministros y miembros de las Cortes Generales. Asimismo, a nivel autonómico serán los Estatutos de Autonomía, las leyes para los gobiernos autonómicos y los reglamentos de las Cámaras autonómicas para Presidentes, Consejeros, y miembros de las Asambleas legislativas. De manera similar sucederá a nivel provincial y local, pues se deberá acudir tanto a la LBRL como a los diferentes reglamentos de organización y de los órganos provinciales y locales. Y, finalmente, por lo que respecta a los diferentes regímenes especiales se deberá acudir a sus regulaciones particulares.

procesos que posibilitan la identidad política colectiva”<sup>627</sup>, no se preocupa de quién y cómo se accede a los órganos políticos del Estado, construyéndose de espaldas a una realidad fáctica: que toda esa estructura orgánica del poder político estatal se edifica y desarrolla de manera irremediable a través de “una actividad humana”<sup>628</sup>. Javier García Roca lo establece con suma precisión:

“es menester la constante referencia a la formación de la voluntad de los órganos del Estado, que es un ente territorial y una persona jurídica y como tal ficticia, así como a la necesidad de expresar esa voluntad colectiva mediante concretas personas físicas titulares de cargos. Éste es uno de los rasgos específicos de la representación política frente a otras clases de representación. Tanto en el momento de la «formación» como en el de la «expresión» de la voluntad del Estado son necesarias personas físicas. Todas las teorías de diversos autores que no perciben e integran este fenómeno dentro de la doctrina de la representación son relativamente inútiles para los fines que nos ocupan”<sup>629</sup>.

Esa actividad humana imprescindible tanto para formar como para tomar las decisiones en los órganos del Estado, se ha estructurado en la Carta Magna hispana de 1978 alrededor de una teoría individualista: la democracia representativa (Art. 1 CE). Es decir, se ha desarrollado constitucionalmente en torno a una forma de Estado cuyo motivo conductor es proteger la dignidad, la libertad y la igualdad de todos los individuos de la propia comunidad; cuyo sistema democrático se erige en principio legitimador, forma de producción y fin del Derecho<sup>630</sup>; cuya base política es la soberanía popular; y cuyos mecanismos para determinar quién formará parte de los órganos políticos del Estado son siempre electivos, pues son los únicos métodos que por ahora permiten una cadena ininterrumpida de legitimidad popular<sup>631</sup>. En suma, la Constitución no sólo se ha estructurado a través de una teoría de los órganos del Estado, sino que también lo ha hecho en torno a una democracia representativa que nos permite

---

<sup>627</sup> Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 27.

<sup>628</sup> Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 27.

<sup>629</sup> Javier García Roca, “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”..., pág. 39

<sup>630</sup> Ángel Garrorena Morales, *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa...*, pág. 30-32.

<sup>631</sup> Según Manuel Aragón Reyes, la definición del Estado como democrático “se proyecta en la totalidad de nuestro orden estatal por ser precisamente el punto nuclear que lo articula, que le da forma, que define la forma del Estado”, en *Constitución y Democracia...*, pág. 19.

establecer una serie de reglas y principios coherentes para determinar qué individuos tienen la posibilidad de formar parte del órgano político, cómo son elegidos, por quién, qué facultades poseen y qué relación existe entre ellos.

De esta manera creemos que dicha teoría individualista comporta el despliegue de dos consecuencias en el ámbito político. 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. O como bien afirma Nicolás Pérez Sola,

“si se predica de la democracia el ser «principio legitimador de la política de nuestro siglo», la participación constituye un elemento esencial de aquélla, definida «en el sentido de un sistema de participación en la elaboración de las decisiones y de participación en la que los ciudadanos desempeñen de alguna manera un papel activo»<sup>632</sup>

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 escogido<sup>633</sup>. O afirmado

---

<sup>632</sup> Nicolás Pérez Sola, “Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental del participación directa en los asuntos públicos”, en *Revista de derecho político*, Núm. 41 (1996), pág. 101

<sup>633</sup> Cuestión que, a nuestro entender, puede extraerse también de las siguientes líneas escritas por Javier García Roca, pues afirma: “que la constitución y las leyes imputen a órganos del Estado (Cortes, Parlamentos de las CCAA, Municipios, Diputaciones provinciales) la voluntad expresada por el cuerpo electoral es una determinación del ordenamiento jurídico: la atribución

de otro modo: el contenido mínimo de la teoría individualista de la democracia representativa debe ser, por un lado, unos derechos individuales de participación política (votar y ser votado) y, por el otro, unos derechos producto de la relación representativa (acceder, ejercer y permanecer) que son ostentados por el representante político en el interior del órgano político del Estado.

En la Constitución española, esos dos derechos que acabamos de establecer como inherentes a la teoría individualista de la democracia representativa, se desarrollan y protegen alrededor de un derecho fundamental establecido en el artículo 23<sup>634</sup>. Y eso es así porque si el principio democrático en la Constitución impone que se establezcan

“derechos y libertades individuales y los regula en normas iusfundamentales porque considera imprescindible que la expectativa de individuos libres e iguales, con posibilidad de autonomía individual y colectiva, quede garantizada jurídicamente como núcleo del sistema jurídico que implanta”<sup>635</sup>

De este modo, al decir de Gonzalo Arruego, los derechos fundamentales proclamados en el artículo 23 no hacen nada más que soportar

“las tensiones y exigencias derivadas de ser máxima expresión, en forma de derecho fundamental, del principio democrático que informa el texto constitucional. Es decir, de constituir el principal modo de actuación de la radicación social del poder en que consiste la soberanía popular [...] Constituye la expresión más depurada del último estadio en la articulación democrática de la representación política: aquél en que además de producto y cauce de realización del principio democrático, es transformada en objeto de un derecho

---

de una función estatal a concretas personas físicas dotadas de capacidad electoral. Ser elector o elegible es un derecho político que se inserta en la relación de representación y no en la teoría de los órganos del Estado, al tiempo que los ciudadanos ejercen su derecho, contribuyen a satisfacer una función estatal, la electiva, mediante la designación del individuo”, en *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución...*, pág. 116.

<sup>634</sup> “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”

<sup>635</sup> Francisco J. Bastida, Ignacio Villaverde, Paloma Requejo, Miguel Angel Presno, Benito Aláez, Ignacio F. Sarasola, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, pág. 28.

fundamental de los ciudadanos que, por ser derecho fundamental de participación, es expresión de los principios y valores que caracterizan y definen el constitucionalismo democrático<sup>636</sup>.

Lo anterior significa que el establecimiento de una forma de Estado democrática que tiene como objetivo la búsqueda de la libertad e igualdad de los individuos en todos los ámbitos de la realidad, conlleva que, entre otros, también deban reconocerse y tutelarse de forma superlativa tanto los derechos políticos de los ciudadanos<sup>637</sup> como el contenido de la relación representativa que dimana de su ejercicio<sup>638</sup>. Reconocimiento y tutela superlativos que, en nuestra Carta Magna, sólo pueden realizarse a través de unos derechos fundamentales que otorgan el máximo grado de protección posible a sus titulares, pues gozan dichos derechos de aplicabilidad directa sin necesidad de desarrollo legislativo, de eficacia directa tanto frente a los poderes públicos como frente a los demás particulares (Art. 9.1 CE), de parcial indisponibilidad para el legislador dado que poseen un contenido esencial, de reserva de ley (Art. 53.1 CE) y de ley orgánica (Art. 81.1 CE), de garantía judicial preferente y sumaria, de defensa tanto ante los Tribunales ordinarios como ante el Tribunal Constitucional mediante recurso de amparo (Art. 53.2 y 162.b CE) (Art. 53.2 CE), y, por último, de tenerse que tramitar su reforma por el procedimiento agravado previsto en el Art. 168 CE<sup>639</sup>.

---

<sup>636</sup> Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 27 y 28.

<sup>637</sup> Compartimos con Miguel Ángel Presno Linera la idea de que, “el pueblo que interviene en el ejercicio del poder ha de ser el reflejo más exacto posible del pueblo destinatario inmediato de las normas que integran ese ordenamiento. Estamos, pues, ante un pueblo entendido, en palabras de Häberle, como una “asociación de ciudadanos” y la democracia es el “imperio de los ciudadanos”, no del pueblo en el sentido rousseauiano”, en “La representación política como derecho fundamental”..., pág. 12.

<sup>638</sup> Miguel Ángel Presno Linera, ¿Nos representan o no?, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 46 (2012), pág. 94; Javier García Roca, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución...*, pág. 102-108.

<sup>639</sup> Javier Jiménez Campo, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, pág. 17-80; Francisco J. Bastida, Ignacio Villaverde, Paloma Requejo, Miguel Ángel Presno, Benito Aláez, Ignacio F. Sarasola, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978...*, pág. 25, 84-88, 119-125 y 160-196; Miguel Ángel Presno



Por tanto, una vez determinado que existen dos tipos de derechos que dimanarían de la teoría individualista de la democracia representativa y que en la Carta Magna hispana éstos se protegen a través del derecho fundamental del artículo 23, nuestra intención es realizar un somero análisis interpretativo de los mismos.

### **Artículo 23.1**

Como venimos afirmando, el derecho fundamental del artículo 23 trata de proteger de forma superlativa la intervención en los procesos de toma de decisiones políticas del Estado a los individuos que forman parte activa del mismo, siendo en su apartado primero donde creemos que se intentan tutelar los derechos políticos de los ciudadanos *qua* ciudadanos, es decir, aquellos que sus titulares ejercitan sin necesidad de que exista ningún tipo de acción externa previa o voluntad ajena a la del titular. Seguramente por todo ello, el artículo 23.1 CE (*los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*) determina cuatro cuestiones principales. La primera es que, al combinar dicho apartado con el artículo 13.2 CE, se extrae que la titularidad del derecho la ostentan los ciudadanos españoles, pero puede ampliarse fruto de tratados bilaterales recíprocos en aquellas contiendas electorales que tradicionalmente se han considerado menos ligadas al ejercicio de la soberanía popular. Actualmente dicha posibilidad permite que los ciudadanos del resto de Estados de la Unión Europea que residan en España ejerzan el derecho de sufragio activo y pasivo tanto en las elecciones municipales como europeas (véase también la STC 1/1992)<sup>640</sup>. La segunda es que los ciudadanos españoles detentan también un

---

Linera, “Las garantías del Derecho de participación política a través del sufragio activo”, en *Revista de Derecho político*, núm. 52 (2001), pág. 137-176; Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 87-88; Enric Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos...*, pág. 49 y 141-152; Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”, en..., pág. 6.

<sup>640</sup> Aguiar de Luque y Dolores Gonzáles Ayala, “Artículo 23.1: el derecho a participar en asuntos públicos”, en Óscar Alzaga Villaamil, *Comentarios a las leyes políticas*, Revista de

derecho a participar directamente en los asuntos públicos<sup>641</sup>, cuestión sobre la cual no nos extenderemos por quedar fuera de nuestro ámbito de análisis<sup>642</sup>. La tercera es que, gracias a que el “sufragio universal” se convierte en un derecho fundamental, el voto no sólo deja de conceptualizarse como una función que se ejerce por y para el Estado soberano, sino que además se impide que ninguna ley pueda establecer otros mecanismos de selección de los representantes políticos de primer grado, vetando cualquier posibilidad de volver al “sufragio orgánico” del franquismo o a la “democracia identitaria” del fascismo<sup>643</sup>.

---

Derecho Privado, Madrid, 1984, pág. 664-666; Antonio Torres del Moral, *Principios de derecho constitucional español*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Madrid, 1992, pág. 492; Miguel Ángel Presno Linera, “La titularidad del derecho de participación política”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 104 (2002), págs. 517-558; Óscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez y Jorge Rodríguez Zapata, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, vol II, Ramón Areces, 2008 (4ª edición), pág. 151; Juan Manuel Goig Martínez, “Inmigración y participación política. El derecho al voto de los extranjeros”, en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. II, Editorial Universitaria, Madrid, 2012, pág. 1861-1895; María Reyes Pérez Alberdi, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, pág. 72-78 y 90-106; Enric Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos...*, pág. 85-88; Francisco J. Bastida, Ignacio Villaverde, Paloma Requejo, Miguel Angel Presno, Benito Aláez, Ignacio F. Sarasola, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978...*, pág. 72-74.

<sup>641</sup> Como bien ha establecido una amplia parte de la doctrina, el concepto “asuntos públicos” equivale a “poderes públicos” y no a “cosa pública”, restringiendo el término únicamente a la participación política de los ciudadanos en cuanto tales. Cf. Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 29-36; María Reyes Pérez Alberdi, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos...*, pág. 35-49.

<sup>642</sup> María Reyes Pérez Alberdi, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos...*, pág. 238-358; Antonio Ibáñez Macías, *Participación ciudadana en las corporaciones locales desde el artículo 23.1 de la constitución española*, Tesis doctoral, Universidad de Cádiz, 2004.

<sup>643</sup> Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 86 y 125-126; Óscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez y Jorge Rodríguez Zapata, *Derecho político español según la Constitución de 1978* (vol. II)..., pág. 155. Asimismo, sobre la cuestión del sufragio, y discrepando parcialmente de lo afirmado por Miguel Ángel Presno Linera, creemos que los ciudadanos que se abstienen no deben ser considerados como

Y la cuarta y última es que estamos convencidos de que en el apartado primero se protege tanto el derecho de sufragio activo como el pasivo, pues al ser el artículo 23.1 CE la soberanía popular convertida en derecho fundamental subjetivo, dicha soberanía quedaría menguada si los ciudadanos no tuvieran en plano de igualdad el derecho a votar y ser votados, pues como asevera María Pérez Reyes Alberdi,

“lo que se protege con los derechos de participación política es, en primer lugar, la legitimación democrática de todo el ordenamiento jurídico y derivado de ello, la autodeterminación política de los individuos que se encuentran sometidos al mismo, en que la democracia consiste”<sup>644</sup>

Es decir, no se podría afirmar ni la existencia de verdadera democracia ni soberanía popular si se protegiera el derecho a votar pero se impidiera que una parte de esos ciudadanos pudieran ser elegibles, pues ambos derechos son aspectos indisociables de la propia democracia representativa que deben reconocerse en los mismos términos para que exista libertad efectiva. O como dice Javier García Roca, “los sufragios activo y pasivo no pueden disociarse, son modalidades de una misma relación bilateral, de una única participación política que es indefectible para la vida del Estado”<sup>645</sup>. Por ello, tal y como hemos establecido al principio, creemos que en el artículo 23.1 CE se expresan aquellos derechos políticos que ostentan todos los ciudadanos *qua* ciudadanos, de modo que el precepto no agotará su objeto en la protección del derecho a sufragio activo, sino que también comprenderá la facultad de que éstos sean elegibles como candidatos para

---

representados porque sean sujetos que ayudan a determinar los deseos del cuerpo electoral. Es decir, a nuestro parecer, su conceptualización como representados no vendrá por ser el derecho de sufragio activo un haz de facultades fundamentales de carácter individual, sino por formar parte éstos del órgano pueblo sometido al poder normativo de los órganos representantes pertinentes. Así pues, el sujeto que se abstiene no está representado porque de manera ficticia fijemos que la no participación es una forma de participación que ayuda a establecer las apetencias del cuerpo electoral, sino porque estará inserto forzosamente en un órgano-representado llamado históricamente “pueblo”. Cf. Miguel Ángel Presno Linera “La representación política como derecho fundamental”..., pág. 24.

<sup>644</sup> María Reyes Pérez Alberdi, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos...*, pág. 45.

<sup>645</sup> Javier García Roca, “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”..., pág. 35.

ser votados por los demás ciudadanos (sufragio pasivo). Idea que creemos subyace en las siguientes líneas escritas por Esther Martín:

“la participación representativa consagrada en el primer apartado del precepto, y en tanto que concreción de la soberanía popular reconocida en el Art. 1.2 del texto constitucional, quedaría disminuida si no se reconociera, conjuntamente, el derecho de sufragio activo y pasivo. El ejercicio de la soberanía por parte del pueblo no se agota en la elección de unos representantes –sufragio activo–, sino que comprende también la facultad de presentarse a unas elecciones con la finalidad de ser elegido por sus conciudadanos”<sup>646</sup>.

Ahora bien, mientras la capacidad electoral será la misma para ser titular del sufragio activo como del pasivo (nacionalidad, mayoría de edad, capacidad de obrar y no estar sujeto a causa de inhabilitación especial o absoluta desde el punto de vista penal), para ejercer el sufragio activo será necesario estar inscrito en el censo (Art. 32 LOREG) y para el pasivo no estar sujeto a ninguna causa de inelegibilidad (Art. 70.1 CE y Art. 6, 7, 154, 177, 201.8, 202, 210 LOREG)<sup>647</sup>. Requerimientos tanto para la titularidad como para el ejercicio del sufragio activo y pasivo que no contradicen ni el principio democrático ni la soberanía popular, pues, en cuanto a la titularidad, la falta de alguno de los requisitos les excluye de la consideración de ciudadanos (es decir, de individuo que forma parte activa del Estado) y, por tanto, no se puede vulnerar un derecho que no se tiene; y, por lo que respecta al ejercicio, la inscripción en el censo y el no estar sujeto a causa de inelegibilidad lo único que establecen es una condición para el ejercicio pero no una prohibición personal de ejercerlo, pudiéndose subsanar ambas

---

<sup>646</sup> Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 104. Aunque también hay que señalar que nosotros nos alejamos de la postura mantenida por dicha autora pues ella diferencia unas capacidades electorales pasivas que se tendrían que proteger mediante el artículo 23.1 CE y un derecho de sufragio pasivo que se ostentaría a través del artículo 23.2 CE (pág. 105-110).

<sup>647</sup> Luís López Guerra, “El derecho de participación del art. 23.1 CE”, en *XII Jornadas de Estudio. Los derechos fundamentales y libertades públicas*, Vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993, pág. 1179-Eloy García López, “Inelegibilidad política y constitución democrática: a propósito del artículo 23 de la Constitución”, en José Asensi Sabater, *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 327-347; 181; Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 105-110.

cuestiones por el propio titular del derecho de manera que le permita desempeñarlo de manera efectiva.

En suma, creemos que nuestra posición, a diferencia de otras<sup>648</sup>, comporta que será en el artículo 23.1 de la Carta Magna el lugar donde se enmarque tanto el derecho de sufragio activo como el sufragio pasivo y, por tanto, el precepto a través del cual se deban dirimir las problemáticas constitucionales que surgen, entre otras, alrededor de la capacidad electoral tanto activa como pasiva, la inscripción en el censo, la presentación o proclamación de candidaturas, la democracia interna de los partidos, la libertad e igualdad en las campañas electorales, los requisitos del sistema electoral (Ej. tipo de listas) o, por último, aquellas que se susciten en torno a las causas de inelegibilidad. Y eso es así porque, a nuestro entender, dicho precepto es el que debe condensar la protección de los derechos de participación política que ostentan los ciudadanos *qua* ciudadanos (es decir, aquellos que sus titulares ejercitan sin necesidad de que exista ningún tipo de acción externa previa), de manera que se reconozcan en los mismos términos y en el mismo lugar aquellos dos derechos indisociables para la existencia de la efectiva libertad política (votar y ser votado). Además, creemos que si dicho articulado no se conceptualiza de esta manera, la conclusión lógica sería aquella a la que ha llegado Juan José Solozábal Echavarría, a saber, que al no estar específicamente establecido el derecho de sufragio pasivo ni en el artículo 23.1 CE ni en el 23.2 CE, no ostentaría la protección como derecho fundamental. Es decir, que si el derecho de sufragio pasivo no se vislumbra como inseparable del derecho de sufragio activo (Art.

---

<sup>648</sup> En dichas otras interpretaciones, el derecho de sufragio pasivo se encuentra enmarcado en el artículo 23.2 CE. Esta posición puede verse tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras, en la STC 28/1986 FJ 2º, 80/1987/ FJ 3º y 144/1999 FJ 4º) como en la doctrina (algunos ejemplos serían: Eloy García López, “Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria. Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 14 (2006), págs. 9-10; Juan José Solozábal Echavarría, “Artículo 70: Las inelegibilidades e incompatibilidades de los diputados y senadores y el control judicial de las elecciones al Congreso y al Senado”, en Oscar Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI..., pág. 282-322; Javier García Roca, *Cargos Públicos Representativos...*, pág. 147-150 y 193-250; y Enric Fosssas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos...*, pág. 51-63).

23.1 CE) y tampoco puede ser extraído del artículo 23.2 CE porque éste lo que protege es el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, no gozaría de las garantías que la Carta Magna adjudica a las libertades y derechos fundamentales<sup>649</sup>.

## Artículo 23.2

Si bien afirmábamos que el apartado primero tenía como objetivo proteger la intervención de los ciudadanos *qua* ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas y que por eso en él se garantizaba el derecho de sufragio activo y pasivo, el apartado segundo creemos que tiene por finalidad la protección de la actividad en el ámbito de lo público, siendo una de sus vertientes el amparo de las consecuencias

---

<sup>649</sup> Juan José Solozábal Echavarría lo expresará de la siguiente manera: “El artículo 23.2 C.E. no reconoce el derecho al sufragio pasivo per se, sino el derecho de acceso a las funciones representativas (además de cargos públicos no representativos) en condiciones de igualdad. Obviamente, no puede garantizarse el derecho universal a ocupar un cargo representativo, sino el derecho a aspirar al mismo en condiciones de igualdad y a no ser obstaculizado en su consecución, como consecuencia de discriminaciones contrarias a tal principio. Lo que quiere decir que no se garantiza la ocupación de una función -el acceso y el ejercicio de la misma-, sino las condiciones de igualdad para su disputa, según lo determinado por las leyes. Efectivamente, como ha establecido nuestro Tribunal Constitucional, el párrafo 2.º del artículo 23 C.E. no consagra un derecho sustantivo de acceso a las funciones y cargos públicos de cada ciudadano, sino unas condiciones igualitarias de acceso (y permanencia) al cargo, de modo que no puedan establecerse requisitos para alcanzar los mismos que tengan carácter discriminatorio (S.T.C. 47/1990). [...] De modo que el derecho de sufragio pasivo no se reconoce en el artículo 23 como integrante explícito del derecho de participación o medio de acceso a la función representativa, en cuanto derecho fundamental político, sino, en el caso de las elecciones al Congreso en el artículo 67 C.E., más bien como simple derecho constitucional. Ciertamente, es indudable la relación del derecho de sufragio pasivo con el derecho de participación o el derecho de acceso (art. 23, apartado 1 o 2); pero, insisto, no estamos ante un derecho directa e inmediatamente, explícitamente diríamos, fundamental. Seguramente ello ha de implicar en cualquier caso una mayor libertad del legislador en su construcción”, en “Artículo 70: Las inelegibilidades e incompatibilidades de los diputados y senadores y el control judicial de las elecciones al Congreso y al Senado”..., pág. 286.

jurídicas que tienen los procesos de selección de representantes políticos, pues trata de garantizar como derecho fundamental el desarrollo de la actividad de éstos una vez elegido. O dicho de otro modo, se pretende 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 haber sido escogido por otros ciudadanos. Seguramente por ello, el artículo 23.2 CE (*asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*) establece cinco cuestiones principales.

La primera de ellas es que, si bien los titulares del derecho siguen siendo los mismos ciudadanos a los que se les otorgaba en el apartado primero, el ejercicio del mismo sólo podrán realizarlo aquellos que efectivamente hayan sido elegidos. De esa manera, y a diferencia de lo que sucedía con el artículo 23.1 CE, en el apartado segundo será necesario que exista una acción ajena previa a la voluntad del titular para que esté en disposición de ejercitar de manera efectiva dichos derechos<sup>650</sup>. Idea esta que ya ha sido argumentada por Javier García Roca cuando afirma,

“para formar democráticamente la voluntad de la persona jurídica estatal desde el pueblo, no existe otra solución que reconocer un derecho fundamental primero a los ciudadanos elegibles y luego a los representantes electos. Desde esta perspectiva, las personas físicas titulares de los órganos representativos son no sólo “fracciones de un órgano”, miembros de su organización interna en cuanto parlamentarios o concejales, sino, sobre todo, “representantes” que deben responder ante quienes les eligieron”<sup>651</sup>.

---

<sup>650</sup> Francisco M. Caamaño Domínguez, “Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36 (Septiembre-Diciembre 1992), pág. 129; Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución...*, pág. 182; Javier García Roca, *Cargos públicos representativos...*, pág. 146 y 361; Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 25 y 54

<sup>651</sup> Javier García Roca, “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, CEPC, Madrid, 2002, pág. 851.

La segunda cuestión es que, como hemos considerado anteriormente que el conjunto del artículo 23.2 CE tiene por objetivo proteger a través de un derecho fundamental el libre desarrollo (*con los requisitos que señalen las leyes*) de la actividad en todo el ámbito de lo público, los términos utilizados en su interior deberán definirse de tal manera que se pueda amparar la globalidad de las funciones de carácter público. Por lo tanto, y fruto de dicha apreciación, creemos que mientras el concepto *funciones públicas* se erige como protector de los derechos fundamentales de “aquellos puestos en la Administración Pública cuya relación sea de naturaleza estatutaria”, su reclutamiento sea de carácter objetivo y se coaliguen con el artículo 103.3 CE<sup>652</sup>; el concepto *cargos públicos* tiene la pretensión de amparar a todos aquellos puestos no funcionariales que ejercen labores públicas en el interior de la estructura estatal.

Dejando a un lado las *funciones públicas* por exceder nuestro ámbito de análisis, frente a otros posicionamientos teóricos<sup>653</sup> opinamos que será *cargo público* todo aquel

---

<sup>652</sup> Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución...*, pág 87-88 y 351-356 (el entrecomillado está específicamente situado en la página 353). Al parecer del autor, idea con la que estamos plenamente de acuerdo, a la función pública se “accede por reclutamiento objetivo (concurso, oposición,...) que culmina en un “nombramiento” y no por “elección” política. Son designaciones que deben ser efectuadas atendiendo a requisitos de mérito y capacidad. El envés de ese reclutamiento es que son empleados estatales y no verdaderos centros de imputación de la voluntad estatal. Por ello, carecen de responsabilidad política alguna. De igual manera que no tienen por qué poseer poderes propios e independientes de la Administración en la que se desenvuelven” (pág. 87).

<sup>653</sup> A raíz de las sentencias del Tribunal Constitucional, una parte de la doctrina se ha decantado por afirmar que el derecho fundamental sólo abarca a los cargos públicos de representación política de primer grado, vinculándolo íntimamente al artículo 23.1 CE a través del cual los ciudadanos participan políticamente (Paloma Biglino Campos, “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23”, en *Revista General de Derecho*, núm. 514-515 (1987), pág. 3921). En cambio, otra parte de la doctrina ha considerado que el precepto “cargos públicos” implica hablar exclusivamente de representantes políticos, con independencia que provengan de sufragio directo o indirecto (Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución...*, pág 86-88 y 254-256; Javier García Roca, “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia”..., pág. 847, en Javier García Roca, *Cargos públicos representativos...*, pág. 41-50). De esa manera, podemos apreciar que los dos posicionamientos



que, en el ámbito de las instituciones públicas, ocupe temporalmente una función pública con relieve constitucional a la cual se deba acceder mediante algún tipo de procedimiento reglado no objetivo<sup>654</sup>. Como consecuencia de la definición planteada, estimamos que *cargo público* englobará dos realidades diferentes: por un lado aquellas funciones públicas que no contribuyen a articular el principio democrático porque no ostentan poder político, y por el otro aquellas que ejercen una actividad creadora del orden normativo dentro de un órgano político del Estado y cuyo procedimiento de acceso permite mantener la cadena ininterrumpida de legitimidad popular (a los cuales anteriormente ya hemos conceptualizado como representantes políticos). Así pues, en el interior del precepto *cargo público* se incluirán tanto aquellos que ostentan poder político como los que no (realidad ésta por la que, a nuestro parecer, el Tribunal Constitucional ha creado el precepto “cargo público representativo” con el objetivo de especificar cuándo consideraba él que se estaba hablando de representantes políticos)<sup>655</sup>. Ahora bien, dicha creación jurisprudencial creemos que difiere parcialmente de lo que nosotros venimos afirmando, pues mientras el Tribunal Constitucional limita el concepto cargo público representativo a los representantes políticos de primer grado o a los que forman parte de Asambleas legislativas, nuestro parecer es que todo cargo público de naturaleza política que posea una cadena ininterrumpida de legitimidad popular debe tener tal consideración y ser amparado por el 23.2 CE si fuera menester, pues participa directamente en la toma de decisiones políticas y lo hace estando legitimado directa o indirectamente por el pueblo soberano. En suma, en nuestra opinión todo representante político será un cargo público pero no todo cargo público deberá concebirse como un representante político.

Así pues, como corolario de todo lo anteriormente establecido, creemos poder afirmar que encontrarán amparo a través del artículo 23.2 CE dos tipos de cargo público diferentes. En primer lugar todos los que previamente hemos considerado como

---

teóricos, aunque con sus diferencias, coinciden en que el concepto cargo público debe mantenerse únicamente dentro del ámbito de lo político.

<sup>654</sup> Nuestra definición se inspira en las características que Esther Martín establece como imprescindibles para que otros cargos electivos que no sean los de representación política puedan ser amparados por el halo de protección que confiere el artículo 23.2 CE. Cf. *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 114.

<sup>655</sup> STC 5/1983 FJ 4º, 10/1983, 23/1984, 47/1990, 31/1993, 95/1994 o 212/1993.

representantes políticos con independencia de su grado (a saber, desde el Presidente del Gobierno hasta el diputado raso, el Alcalde o los regidores) y, en segundo lugar, todos los demás cargos públicos que no estén insertos en los órganos políticos del Estado, como podrían ser, entre otros, los miembros de las mesas de las asambleas legislativas, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, Vocales del Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, los Consejeros de Radio Televisión española o los miembros del Tribunal Constitucional<sup>656</sup>. De esa forma, creemos poder incluir a todos aquellos que, en algunos de los posicionamientos doctrinales y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, podía parecer que estuvieran excluidos por no percibirse como insertos en el concepto *cargo público*.

La tercera es que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos no puede interpretarse de manera literal sino que debe hacerse teleológicamente, pues para que dicho derecho fundamental no se convierta en una mera formalidad que carece de contenido, también deben entenderse amparados en dicho apartado los derechos a ejercer y permanecer en el cargo con los requisitos que señalen las leyes (posición ésta que ha sido desarrollada también por la jurisprudencia del TC<sup>657</sup>). De esa manera, y como bien establece Esther Martín, una parte del contenido del artículo 23.2 CE se divide en dos grandes núcleos: un primero que sería el derecho de acceso y que protegería la accesibilidad al cargo del ciudadano electo (lo que el TC ha llamado en su jurisprudencia *ius ad officium*); y un segundo que sería tanto el derecho a ejercer las facultades inherentes al cargo como el derecho a permanecer en él, predicable sólo de los titulares reales del mismo por no estar inmersos en ninguna causa de incompatibilidad (cuestión a la que el TC ha calificado como *ius in officio*)<sup>658</sup>.

---

<sup>656</sup> Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 132-145

<sup>657</sup> Entre otras, dicho posicionamiento se puede encontrar en las sentencias 5/1983, 10/1985, 32/1985, 136/1989. Siendo ésta una postura jurisprudencial constante que dura ya casi cuatro décadas.

<sup>658</sup> Javier García Roca, “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”..., pág. 42-43; Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 39-62; Juan José Solozábal Echevarría “Artículo 70: Las inelegribilidades e incompatibilidades de los diputados y senadores y el control judicial de las

Asimismo, el concepto de “en condiciones de igualdad” adquiere un significado peculiar como consecuencia de los derechos que se protegen, pues no se establece como un concepto genérico aplicable en todas las situaciones sino que debe ser analizado en cada específica tesitura. Es decir,

“la igualdad en el *ius ad officium* de un cargo público representativo es una igualdad referida a las condiciones legales a través de las cuales se desarrolla el proceso electoral y determinan el acceso al cargo (82/1987). Es una igualdad de trato a los candidatos [...] La igualdad en el *ius in officio* de los cargos representativos actúa como presupuesto y límite al ejercicio del derecho, impidiendo restricciones injustificadas en el ejercicio del cargo que supongan una discriminación, o la configuración de situaciones que provoquen inferioridad de unos representantes frente a otros respecto a los derechos de participación que tienen conferidos, o incluso, la determinación de ceses o pérdidas de mandato discriminatorio [...] Ahora bien, no se puede pretender un trato igual a todos los representantes con independencia de su opción política, pues los de la mayoría ocuparán lugares a los que la minoría no podrá acceder amén de la democracia representativa”<sup>659</sup>

Así pues, y como hemos anticipado líneas más arriba, el artículo 23.2 CE pretende 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 haber sido escogido por otros ciudadanos. Cuestión ésta que, como hemos observado, se garantiza construyendo un verdadero status del representante político para que, en condiciones de igualdad, accedan al cargo los candidatos que hayan sido efectivamente elegidos, ejerciten aquellas facultades que permiten desarrollar la función de representante político en el interior del órgano político del Estado y permanezcan en el cargo hasta su remoción por los cauces previstos legalmente. O dicho de otro modo, el artículo 23.2 CE otorga unos derechos fundamentales de carácter individual al representante político para que pueda reaccionar frente a decisiones tomadas por parte de los poderes públicos, los ciudadanos, los partidos o los propios grupos parlamentarios que atenten contra aquella

---

elecciones al Congreso y al Senado”..., pág. 301-304; Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 212

<sup>659</sup> Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 58 y 62.

esfera de autonomía que le permite hacer efectiva la función para la que ha sido escogido<sup>660</sup>.

Ahora bien, fruto de una serie de sentencias del Tribunal Constitucional que dejaron sin efectos el artículo 11.7 de la ya derogada Ley 39/1978 que introducía el mandato de partido en las elecciones locales y cuyos fundamentos jurídicos han sido compartidos posteriormente por una amplia mayoría de la doctrina<sup>661</sup>, se ha establecido que el status de los representantes políticos de primer grado debe entenderse como indisolublemente ligado al derecho de participación política de los ciudadanos a través de representante que se establece en el artículo 23.1 CE, pues, a su parecer, dicho derecho de participación de los ciudadanos

“no se limita a la elección, no se agota en el conjunto de actos que integran el proceso de selección de los representantes, sino que se dirige a que la voluntad de los individuos se convierta, a través de la intervención de los titulares de los cargos representativos, en voluntad del Estado”<sup>662</sup>.

---

<sup>660</sup> Javier García Roca, “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia”..., pág. 843-844.

<sup>661</sup> En contra de lo resuelto por el Tribunal Supremo, la línea argumental mayoritaria del Tribunal Constitucional ha sido que el ya derogado artículo 11.7 de la Ley 39/1978 iba en contra del derecho fundamental de permanencia del representante político electo porque vulneraba el principio democrático por el cual la cadena ininterrumpida de legitimidades no podía ser rota por un sujeto ajeno al que los había elegido como representantes políticos. Por eso se afirma “...el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud de sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido” (STC 5/1983, reiterada entre otras en SSTTCC 20/1983; 28/1983; 29/1983 y 167/1991). En base a ello, ningún partido político puede, en ninguna circunstancia, alterar el acto jurídico mediante el cual los ciudadanos habían elegido a un determinado representante político para que fuera el quien accediera, ejerciera y permaneciera en el cargo. Encauzándose dicha protección a través del artículo 23.2 porque el 67.2 CE se ubica fuera de la sección primera. Cf. Antonio Torres del Moral, “Réquiem por el mandato imperativo”, en *Revista de derecho político*, Núm. 81 (2011), pág. 18-22.

<sup>662</sup> Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”..., pág. 7.

Es decir, el criterio mayoritario de la doctrina y la jurisprudencia es que los derechos fundamentales del artículo 23.2 CE que protegen el acceso, ejercicio y permanencia de los representantes políticos de primer grado en el órgano político del Estado, existen para garantizar que la voluntad de los ciudadanos se transforme en efectivas y constantes cuotas de acción política, asegurando así el ejercicio de la soberanía popular. Gestándose, a partir de ese preciso momento, un derecho reflejo donde las decisiones que vulneren el status de los representantes políticos de primer grado no sólo menoscaban sus derechos fundamentales recogidos en el artículo 23.2 CE, sino que de manera análoga vulneran también el derecho de todos los ciudadanos a participar a través de representantes políticos del artículo 23.1 CE. Así pues, como fruto de esa concepción se erige al representante político de primer grado como un mero instrumento de garantía a través del cual se da plena eficacia al derecho fundamental de los ciudadanos a participar políticamente, pues será a su través que se garantice que la voluntad individual del ciudadano se convierta en la voluntad del Estado. Siendo por ello que el representante político, aún no ostentando el derecho fundamental de participación quedará procesalmente legitimado para su defensa, pudiendo llegar a invalidarse una decisión del órgano político del Estado si ésta resolución se ha tomado vulnerando dichos derechos fundamentales<sup>663</sup>.

Aún con todo, no estamos todavía completamente convencidos de la idoneidad de esta tesis. Y eso es así por diversas razones. En primer lugar, porque dicha construcción teórico-jurisprudencial se basa en una serie de ficciones jurídicas que pueden ser, como mínimo, discutidas: a saber, que la elección comporta un traslado de voluntad, que el objetivo de los representantes políticos es transportar a los órganos políticos del Estado los deseos de los representados y que la participación no se agota con la elección. En segundo lugar, porque no estamos seguros que sea imprescindible la complejidad a la que se ha llegado para proteger la relación representativa dado que

---

<sup>663</sup> En cuanto a la jurisprudencia, ver, entre otras, las STC 5/1983, 10/1983, 75/1985, 161/1988, 119/1995. Y por lo que respecta a la doctrina: Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”..., pág. 5-8; Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental*..., pág. 149-214; Javier García Roca, *Cargos públicos representativos*..., pág. 118 y 129; Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo*..., pág. 97-119; Enric Fosssas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos*..., pág. 63-72.

dicho derecho reflejo no comporta ninguna repercusión jurídica añadida, cuestión por la cual Esther Martín afirma:

“este argumento no supone atribuir más consecuencias jurídicas a la relación electores/elegido – a la relación representativa- que las que posibilita la propia Constitución, sino trasladar esta relación más allá del acto de la votación. La posibilidad de que el representante pueda desempeñar su función sin intromisiones ilegítimas es, para el Tribunal, un instrumento de garantía de la plena efectividad del derecho de los ciudadanos a participar a través de representantes. Se concreta, así, un derecho a la representación”<sup>664</sup>

Y, en tercer y último lugar, creemos que la protección que el Tribunal Constitucional quería hacer de los representantes políticos frente a agentes externos (en este caso partidos políticos) se podía haber realizado a través de la siguiente construcción: fruto de que los cargos de representación política poseen dos características principales para serlo (formar parte de un órgano del Estado y ostentar una cadena ininterrumpida de legitimidades popular para que éste sea democrático), éstos ostentan un contenido mínimo que se defiende por ellos mismos a través del propio artículo 23.2 CE, y que, en el caso de la permanencia, no puede ser otro que la protección del principio democrático de que la cadena ininterrumpida de legitimidades no puede ser rota por un sujeto ajeno a quienes los han elegidos como representantes políticos. De esa manera, se ampara la autonomía de todos los representantes políticos (y no sólo los de primer grado) uniendo artículo 1 y 23.2 CE, sin necesidad de acudir al artículo 67.2 CE o a la complejidad conceptual del derecho reflejo del artículo 23.1 CE.

Ahora bien, si aceptamos de momento la idea de que la solución es encauzarlo a través de un derecho reflejo, creemos que éste no debe darse sólo en relación a los representantes políticos de primer grado, sino que es perentoria su ampliación al resto (es decir, de segundo y tercer grado). Y eso es así porque, si hemos venido afirmando que todo ellos deben acceder al órgano a través de una elección que genera una relación representativa y garantiza la existencia de una cadena ininterrumpida de legitimidad popular, todo status de un representante político debería ser concebido como una garantía de eficacia para que la elección como acto jurídico se pueda transformar

---

<sup>664</sup> Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 103.

realmente en acciones políticas. De esta manera, toda vulneración del status del representante político debería ser conceptualizada, en clave constitucional, también como un quebranto del derecho de aquellos que lo han escogido a que su acto jurídico tenga verdaderos efectos reales. O dicho de otro modo, si todo representante político está inmerso en una relación representativa que le reporta una esfera de autonomía para hacer efectiva la función para la que ha sido elegido, lesionar su status también comportará el quebranto del derecho de aquellos que lo han elegido a que su decisión siga jurídicamente vigente. En definitiva, y expresado a través de un ejemplo práctico, la vulneración del status inherente a ser Alcalde quebrantaría también el derecho de los concejales que lo eligieron a que el ejercicio de dicha función tenga una eficacia real más allá de erigirlo como tal.

La cuarta cuestión que se establece en el artículo 23.2 CE es que, por su intrínseca naturaleza y para que tenga verdadera eficacia, el contenido y el objeto de los derechos fundamentales del ciudadano como representante político no pueden delimitarse totalmente en la Constitución sino que también deben desarrollarse legalmente. Para que ello pueda ser así, el propio apartado segundo establece que dichos derechos se ostentarán “*con los requisitos que señalen las leyes*”, gestándose aquello que posteriormente el Tribunal Constitucional ha denominado “un derecho fundamental de configuración legal”<sup>665</sup>. Así pues, si en el apartado anterior hemos determinado que los representantes políticos poseen un *status* específico (acceso, ejercicio y permanencia), serán mayoritariamente las leyes infraconstitucionales las encargadas de dotarles de contenido y, por tanto, será el legislador de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.1 y 81.1 CE quien pueda fijar los requisitos de acceso, las facultades de ejercicio y las formas legales a través de las cuales se abandona el cargo público. Esta idea esta muy bien condensa por Ignacio Villaverde,

“Hay en efecto derechos fundamentales cuyas expectativas de conducta que integran su objeto sólo pueden existir y realizarse si media la colaboración del poder público pues requieren para su ejercicio prestaciones de bienes o servicios o el establecimientos de normas de procedimiento y organización. [...] En estos casos en los que la disposición por el titular del derecho de su

---

<sup>665</sup> Entre otras, algunas de las sentencias del Tribunal Constitucional donde puede verse desarrollada dicha idea son: STC 10/1983 FJ 2º, 11/1981 FJ 7º, 24/1990 FJ 2º, 25/1990 FJ 6º, 214/1998 FJ 3º.

objeto y contenido requiere de la previa actuación de los poderes públicos (y no su abstención como es lo habitual), y en concreto para el caso español, del legislador, estaremos ante derechos fundamentales de configuración legal, que no son otros que aquellos cuyo contenido no sean derechos de libertad o reaccionales, sino de prestación o que impongan la existencia de normas de organización y procedimiento. Así pues, esa configuración del derecho fundamental es la concreción y creación de las prestaciones, organizaciones o procedimientos indispensables para que el titular del derecho pueda disponer y realizar las expectativas de conducta que constituyen su objeto. Y será de configuración legal porque en su condición de derechos fundamentales la habilitación para configurarlos sólo puede recaer en el legislador en los términos de los arts. 53.1 y 81.1 CE. El legislador habrá configurado la dimensión subjetiva del derecho fundamental, de forma que ésta sólo podrá ejercerse en los términos de la norma legal que la configura, y la lesión de esa legalidad implica también la lesión del derecho fundamental que configura”<sup>666</sup>.

Ahora bien, esta capacidad del legislador de configurar a través de leyes infraconstitucionales aquello que ampara al titular de los derechos fundamentales no es ilimitada, dado que la lógica de la superior jerarquía de la Constitución impide que el desarrollo normativo o reglamentario posterior pueda acabar privando a sus titulares del disfrute de un derecho fundamental. Para que ello no suceda, el artículo 53.1 CE dispone que todo derecho fundamental ostenta un contenido esencial que se erige como el límite a la futura delimitación que realice el legislador, a la actuación de la Administración y a la interpretación del Poder Judicial, encontrándose los poderes públicos positivamente vinculados a dicho contenido esencial de manera que será indisponible para ellos. Es decir, a través del artículo 53.1 CE se establece que todo derecho fundamental posee una esencia que define que es lo que está a disposición del titular por mandato constitucional sin necesidad de actuación del legislador y, por tanto, cuáles son aquellos contenidos a los que los poderes públicos están supeditados a la hora de configurarlo, aplicarlo o interpretarlo<sup>667</sup>.

---

<sup>666</sup> En Francisco J. Bastida, Ignacio Villaverde, Paloma Requejo, Miguel Ángel Presno, Benito Aláez, Ignacio F. Sarasola, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978...*, pág. 144.

<sup>667</sup> Luciano Parejo, “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional: a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 3 (1981)pp...; Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución...*, pág. 58-66 ¿ya está citado?; Enric Fosssas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos*



Así pues, y una vez determinado que el derecho de configuración legal sobre la parte del artículo 23.2 CE que nosotros analizamos significa que los derechos materiales de acceso, ejercicio y permanencia de los representantes políticos se configuran primordialmente a través de las vías que establezcan las leyes y los reglamentos, nuestro propósito es tratar de precisar, siquiera de manera abstracta, cuales pueden ser esos contenidos esenciales indisponibles para los poderes públicos. Contenidos esenciales que tienen tanto una vertiente interna (dentro del propio derecho fundamental) como externa (en relación a los demás preceptos de la Carta Magna) y que, según Javier García Roca, resumiendo lo establecido en la STC 11/1981 FJ 8<sup>o</sup><sup>668</sup>, pueden extraerse de

---

*públicos...*, pág. 127-135; Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del Cargo Público Representativo...*, pág. 67-75; Francisco J. Bastida, Ignacio Villaverde, Paloma Requejo, Miguel Angel Presno, Benito Aláez, Ignacio F. Sarasola, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978...*, pág. 106-125; Javier García Roca, *Cargos públicos representativos...*, pág.151-159.

<sup>668</sup> En dicha sentencia se asevera que, “para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de «contenido esencial», que en el art. 53 de la Constitución se refiere a la totalidad de los derechos fundamentales y que puede referirse a cualesquiera derechos subjetivos, sean o no constitucionales, cabe seguir dos caminos. El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. Según esta idea hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el metalenguaje o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho. Muchas veces el nomen y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta recogido y regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Los especialistas en Derecho pueden responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo [...] Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así [...] El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es

dos maneras diferentes que no pocas veces se acaban utilizando conjuntamente: por un lado, acudiendo al modelo histórico conceptual del propio derecho, del cual se deben inferir aquellas “ideas y convicciones generalmente aceptadas entre los juristas [...] que permite a los especialistas reconocerlos en la regulación positiva”; y, por otro lado, intentando buscar “los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos”, relacionándolos con los demás preceptos constitucionales para una interpretación sistemática de los mismos<sup>669</sup>.

En base a todo ello, si los representantes políticos deben concebirse como aquellos que ejercen una actividad creadora del orden normativo dentro de un órgano político del Estado y cuyo procedimiento de acceso permite mantener la cadena ininterrumpida de legitimidad popular, si aquellos además están amparados por un artículo 23.2 CE que pretende asegurar aquella relación representativa 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 haber sido escogido por otros ciudadanos, y si algunos de los contenidos aplicables a los representantes políticos también están insertos en otros preceptos constitucionales, creemos que el núcleo esencial de los derechos de acceso, ejercicio y permanencia se fundamentará en dichos tres presupuestos (definición del concepto de representación política, los intereses jurídicamente protegidos del artículo 23.2 CE y el resto de preceptos dispersos en la Carta Magna), siendo necesaria la individualización de estos derechos para su análisis.

En lo que atañe al derecho de acceso, como éste se activa una vez el ciudadano se ha presentado efectivamente como candidato, como el artículo 23.2 CE establece que

---

absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. [...] Los dos caminos propuestos para tratar de definir lo que puede entenderse por «contenido esencial» de un derecho subjetivo no son alternativos, ni menos todavía antitéticos, sino que, por el contrario, se pueden considerar como complementarios, de modo que, al enfrentarse con la determinación del contenido esencial de cada concreto derecho pueden ser conjuntamente utilizados para contrastar los resultados a los que por una u otra vía pueda llegarse”.

<sup>669</sup> Javier García Roca, *Cargos públicos representativos...*, pág. 152.

debe realizarse en condiciones de igualdad y como la definición de representación política establece que los representantes políticos deben ostentar una cadena ininterrumpida de legitimidad popular, consideramos que el contenido esencial en abstracto de dicho derecho será el siguiente: que no exista discriminación de los candidatos ni en el sistema ni en el procedimiento electoral, es decir, que accedan efectivamente al cargo de representante político aquellos que hayan sido escogidos, de manera que los procesos de selección tengan efectivas consecuencias jurídicas y no se desdibuje el resultado de tal manera que la minoría se convierta en mayoría. Además, este contenido esencial interno del artículo 23.2 CE irá acompañado de todos aquellos preceptos constitucionales que, como contenido esencial externo, también limitan la acción de los poderes públicos en relación al acceso de los cargos de representación política (a saber, los artículos 68.1, 68.3, 69, 99, 140, 152.1 CE)<sup>670</sup>.

En cambio, por lo que respecta al derecho de ejercicio, como uno de los objetivos principales del cargo de representación política es participar de manera individualizada en la actividad creadora del orden normativo dentro de un órgano político del Estado, y como que éste se encuentra inserto en una democracia representativa cuya forma de gobierno es una monarquía parlamentaria donde los cargos públicos de carácter político tienen unas funciones básicas conceptualizadas históricamente y generalmente aceptadas entre los juristas, el contenido esencial del derecho fundamental de ejercicio será doble. Primero: que las competencias políticas básicas inherentes a cada tipo de cargo de representación política no sean vulneradas por la regulación, actuación o interpretación de los poderes públicos de tal manera que les impida (individual o colectivamente) llevar a cabo su tarea política básica. Y segundo: que puedan realizar efectivamente dicha actividad creadora de carácter normativo sin estar jurídicamente supeditados a los deseos de otra persona o colectivo, dado que si eso fuera así dejarían de ostentar una función política. Cuestión ésta última que implica considerar la prohibición del mandato imperativo no sólo como una protección para los miembros de las Cortes Generales (Art. 67.2 CE), sino principalmente como una parte del contenido esencial del derecho fundamental de ejercicio de todos los cargos de representación política, pues dicho aspecto se erige

---

<sup>670</sup> Enric Fosssas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos...*, pág. 127-135; Javier García Roca, *Cargos públicos representativos...*, pág. 160-162.

como un elemento inherente a la propia forma de Estado conceptualizada en el artículo primero.

Sobre esta última cuestión, una parte de la doctrina ha conceptualizado la prohibición del mandato imperativo (y, por tanto, léase también el libre mandato) como un instrumento para hacer efectivo el derecho de participación política de los ciudadanos, es decir, como un

“instrumento establecido para asegurar la expresión de la representatividad política [...] la prohibición del mandato imperativo debe constituir, desde la óptica democrática, un reducto último de la libertad del parlamentario para mantenerse leal a la representatividad que porta y que deriva de la legitimación obtenida en la elección efectuada por los ciudadanos”<sup>671</sup>.

Por el contrario, nuestra opinión difiere parcialmente de la anterior, pues creemos que la prohibición del mandato imperativo no tiene por objetivo hacer efectiva la relación representativa entre elector-elegido, dado que si esa fuera su intención prohibirían el mandato imperativo entre representantes y agentes externos pero no la existencia de una relación jurídica entre representantes y representados. Así pues, nosotros creemos que la prohibición del mandato tiene como finalidad permitir que la función de los representantes no deje de ser política, es decir, que éstos no queden como simples objetos sin posibilidad de discernimiento y acción autónoma o sin libertad de juicio y voto. Y eso es así porque, como bien afirma Ricardo Chueca,

“allí donde el mandato representativo no es libre, en el sentido antedicho, la representación política no es posible. Lo será en otro órgano, pero no en aquél en la que sus miembros gozan de la indemnidad mencionada [...] el principio representativo es, en el ordenamiento constitucional de los países democráticos, exigencia materialmente necesaria en el proceso de toma de decisiones”<sup>672</sup>.

De esta manera, creemos que si la prohibición del mandato imperativo no es conceptualizada de esa forma la conclusión lógica sería que, al no estar específicamente

---

<sup>671</sup> Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”..., pág. 40-41; “¿Nos representan o no?”..., pág. 103-104 y “La prohibición del mandato imperativo como una garantía al servicio de la representatividad democrática”, en *Debates constitucionales*, Núm. 1 (1999)

<sup>672</sup> Ricardo Chueca Rodríguez, “La quiebra de la representación política”..., pág. 58.

establecida en el artículo 23.2 CE, no es un derecho fundamental de todo representante político sino simplemente una protección de los miembros de las Cortes Generales que se daría a través del artículo 67.2 CE. En definitiva, nosotros consideremos que la prohibición del mandato imperativo tiene como propósito la protección de que la función de los representantes continua siendo política, pudiéndose extraer esto directamente del contenido esencial del derecho fundamental de ejercicio del cargo de representante político (Art. 23.2 CE), siendo el artículo 67.2 CE, el libre mandato protegido en todos los Estatutos de Autonomía y el artículo 7.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, una manera de ratificar el contenido esencial de dicho derecho fundamental<sup>673</sup>. Así pues, y volviendo al tema principal, el contenido esencial interno del derecho de ejercicio del cargo público irá acompañado de todos los demás preceptos constitucionales que, como contenido esencial externo, limitan o enfatizan la limitación ya existente de acción de los poderes públicos en relación al derecho de ejercicio del cargo de representación política (es decir, los artículos 67.2, 71, 72.2, 77, 78, 82, 86, 90, 97, 98, 110, 111, 112 y 115 CE).

Y, por último, en lo concerniente al derecho de permanencia, como hemos definido anteriormente que los cargos públicos son de naturaleza temporal, como el interés jurídicamente protegido por el artículo 23.2 CE es que todos los representantes políticos de la misma tipología tengan las mismas causas de cese para que éste se realice en condiciones de igualdad y como fruto de la necesidad de preservar aquella relación representativa individualizada que permite la existencia de una cadena ininterrumpida de legitimidad popular el cese no puede depender más que del propio representante político, del órgano del cual provienen los que lo han escogido o de los poderes públicos<sup>674</sup>, creemos que el contenido esencial interno del derecho fundamental de

---

<sup>673</sup> Cf. Francisco Fernández Segado, “Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”, en *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 32 (1994), pág. 50-57; Javier García Roca, “Representación política y transfuguismo..”, pág. 33-45; Ricardo Chueca Rodríguez, “La quiebra de la representación política...”, pág. 57; Francisco Caamaño, “Mandato parlamentario y derechos fundamentales...”, pág. 125 y 147-148; Javier García Roca, “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia...”, pág. 484; Javier García Roca, *Cargos públicos representativos...*, pág. 123-127.

<sup>674</sup> Francisco Fernández Segado, “Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”..., pág. 52-53.

permanencia será que sólo son posibles cuatro formas de cese: por abandono personal, por agotamiento del mandato, por revocación de aquél órgano que lo ha elegido o por lo establecido por los poderes públicos (siempre que no vaya en contra de los anteriores). Asimismo, el contenido esencial interno del derecho fundamental no sólo se confirma a través de los otros preceptos constitucionales (Art. 68.4, 69.6, 78.3, 99, 101.1, 113, 114, 115 CE), sino que se amplía impidiendo que el legislador pueda establecer algún tipo de revocación de los miembros de las Cortes Generales o de las asambleas de las Comunidades Autónomas (Art. 67.2 CE). Finalmente, a través de la configuración legal, el propio legislador extiende dicha prohibición de revocabilidad también a los concejales de las corporaciones locales (Art. 7.1 de la Carta Europea de Autonomía Local).

De esta forma, bien puede afirmarse que será en el derecho fundamental de permanencia donde creemos que mejor se puede distinguir la diferencia entre contenido esencial interno del derecho fundamental, contenido esencial externo fruto de los demás preceptos de la Carta Magna y configuración legal del mismo. Y eso es así porque, mientras que de manera autónoma el artículo 23.2 CE establece que pueden existir cuatro maneras de realizarse el cese de un cargo de representación política (por abandono personal, por agotamiento del mandato, por revocación de aquél órgano que lo ha elegido o por lo establecido por los poderes públicos), el contenido esencial externo lo restringe fijando que los representantes políticos de primer grado a nivel estatal y autonómico no pueden ser revocados por nadie y, finalmente, la configuración legal todavía ahonda más en la restricción fijando que los representantes políticos de primer grado de las corporaciones locales tampoco podrán ser removidos del cargo ni siquiera por aquel órgano que los ha escogido. En definitiva, que la combinación entre el contenido esencial interno y el externo impide a los poderes públicos una regulación, acción o interpretación contraria a dichos presupuestos, haciendo que ambos elementos sean indisponibles para ellos por estar positivamente vinculados a los mismos.

La quinta y última de las cuestiones es que se conciben dichos derechos (acceso, ejercicio y permanencia) como de carácter reaccional, o sea, unos derechos que atribuyen tanto a los titulares como a los que tienen un interés legítimo, la capacidad de impugnar un acto supuestamente inconstitucional que les ha perjudicado. Por ello, el derecho fundamental establecido en el artículo 23.2 CE contiene la posibilidad de

reaccionar frente a una vulneración de aquel status legalmente configurado que permite al representante político desarrollar su actividad en el interior del órgano político del Estado para hacer efectiva la relación representativa, o lo que es lo mismo, para darle contenido al vínculo jurídico-político que se genera entre los representantes políticos y aquellos que les han escogido<sup>675</sup>. O como muy bien establece Enric Fossas,

“El 23.2 lo que le atribuye al ciudadano no es un derecho material de acceso y ejercicio a los cargos públicos, sino la facultad de reaccionar contra las normas y actos que sean contrarios a la igualdad de los ciudadanos en la conocida tríada acceso/permanencia/ejercicio. El contenido básico del derecho se centra en esta facultad de impugnación que lleve a la anulación del acto contrario a la igualdad constitucionalmente garantizada”<sup>676</sup>

En definitiva, como ya avanzamos en páginas anteriores podemos empezar a concluir que la parte del artículo 23.2 CE que hemos analizado tiene por finalidad la protección de la actividad en el ámbito de lo público, y más concretamente la pretensión de 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 haber sido escogido por otros ciudadanos. Y eso es así porque, a nuestro parecer, éste es el precepto que condensa los derechos fundamentales de los ciudadanos *qua* ciudadanos electos, es decir, aquellos que sus titulares ejercitan después de que se haya realizado una acción externa a su propia voluntad. Como consecuencia de esa tesis, hemos creído que dicho artículo establece como ejercitadores del derecho a aquellos ciudadanos que efectivamente hayan sido elegidos, hemos determinado que todos los representantes políticos podrán encontrarse amparados en dicho artículo gracias a estar insertos en el concepto *cargo público*, hemos configurado que el derecho de acceso debe ir acompañado del derecho de ejercicio y permanencia para que éste no se convierta en una mera formalidad que carece de contenido, hemos establecido que todos los anteriores derechos poseen un contenido esencial que vincula a todos los poderes públicos de manera que se garantiza una protección constitucional de la relación representativa y, por último, hemos concluido que dicho derecho se erige como uno de carácter reaccional tanto para sus titulares como para aquellos que tienen un interés legítimo.

---

<sup>675</sup> Javier García Roca, *Cargos públicos representativos...*, pág. 351.

<sup>676</sup> Enric Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos...*, pág. 135.

Asimismo, por lo que respecta al artículo 23 en general, creemos que paralelamente a la teoría de los órganos del Estado que estructura una representación política entre órgano-representante que ostenta el poder político y órgano-representado pueblo que está sometido a él, en la Constitución también se da otra teoría que se preocupa de quién y cómo accede a los órganos políticos del Estado, encauzándose a través de los derechos fundamentales y concibiendo la política 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 selección que generan una miríada de relaciones representativas cuyas consecuencias jurídicas son el derecho de acceso, ejercicio y permanencia del cargo de representación política.

Además, como corolario de todo lo anterior, la teoría individualista de la democracia representativa puede ser perfectamente enlazada con el apartado anterior, pues nos permite corroborar dos realidades que allí se establecían. La primera es que el vínculo generado a través de los mecanismos de elección es interpersonal, de manera que, por ejemplo, ya no hablaremos solamente de las potestades de las Cámaras sino también de los derechos de los individuos y de las facultades de éstos *qua* miembros del órgano político del Estado. Y la segunda es que, la otra característica que anteriormente establecíamos como imprescindible para ser representante político (recordemos: que su ejercicio del poder político esté sujeto a una cadena ininterrumpida de legitimidad popular), será garantizada a través de los sucesivos mecanismos de selección cuyo circuito deben tener como origen un sufragio universal de la población.

Así pues, y avanzándonos a unas conclusiones en las que se desarrollará con mayor profundidad, creemos que la teoría de los órganos del Estado y la individualista se complementan perfectamente, pues mientras la primera determina que instituciones ostentan el poder político y quien está sometido a ellas, la segunda nos permite determinar y garantizar la participación política de los ciudadanos en ese entramado orgánico, primero como ciudadanos y después como representantes políticos.



#### 4.2.4 La función de los partidos políticos.

Una vez hemos analizado y determinado que existen dos teorías diferentes pero complementarias sobre las que se cimienta en la Carta Magna la configuración de la representación política y la relación representativa, es necesario realizar un pequeño excursus que nos ayude a determinar cuál es el lugar que ocupan los partidos políticos dentro de todo ese entramado, en cuál de las dos teorías se insertan y qué consecuencias jurídicas posee la forma en que éstos han sido constitucionalizados y regulados. Para dicha tarea, creemos que es imprescindible analizar con detalle el artículo sexto de la Carta Magna que rezan: *los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.* Es precisamente como fruto de dicho análisis que estimamos poder contestar una parte importante de las preguntas que acabamos de realizar.

Lo primero que creemos que se desprende del artículo 6 CE es que los partidos políticos no pueden ser concebidos como órganos políticos del Estado, pues el determinar que éstos *expresan el pluralismo político* significa que los constituyentes no quisieron fijarlos como instrumentos que realizan una función estatal para alguno de los poderes públicos (legislativo, ejecutivo o judicial), sino como asociaciones que permiten hacer efectiva aquella libertad de organización política de los individuos inherente a todo Estado democrático moderno. Por eso, si la Carta Magna establece una teoría individualista que tiene por objetivo principal la autodeterminación personal en colectividad (pluralismo político) y donde la mayor parte del poder político no es ejercido directamente por todos los ciudadanos (democracia representativa), es necesario que se constitucionalicen unas herramientas que permitan aglutinar la participación política individual para hacer efectiva la diversidad de opciones políticas que hay en el interior de la comunidad. O dicho de otro modo, si la democracia representativa focaliza sus esfuerzos en dotar al individuo de un halo de autonomía en todos los ámbitos de la realidad y los partidos políticos forman parte de dicha teoría, no podrán ser concebidos como entes orgánicos que tienen por objetivo actuar de forma

unitaria en nombre del Estado, sino como herramientas cuya finalidad será aglutinar y defender unas ideas e intereses determinados. Ideas éstas que, en nuestra opinión, hicieron que los constituyentes no concibieran a los partidos políticos como órganos del Estado sino como entidades que surgen de la sociedad civil para hacer efectiva tanto la participación política individual como el pluralismo político inherentes a la democracia representativa.

Así pues, como fruto de lo antedicho creemos poder afirmar que en la Carta Magna los partidos políticos no están conectados a la teoría de los órganos del Estado, sino que son pensados como una consecuencia de la teoría individualista que se genera alrededor de la democracia representativa, aglutinando las individualidades para que las diferentes opciones políticas sean reconocibles a lo largo y ancho del territorio. En este sentido, no es sólo que los partidos políticos se inserten dentro de la teoría individualista de la democracia representativa, sino que ésta los presupone como constitutivos de la misma<sup>677</sup>. Visión que, a nuestro parecer, se reafirma con la frase *su creación y el ejercicio de su actividad son libres*, pues dicho enunciado viene a establecer que todos los partidos políticos se idean como asociaciones coyunturales que deben ser fundadas y sostenidas por los individuos en el interior de la comunidad y, por tanto, que “el principio de voluntariedad de su creación, de su afiliación y de su mantenimiento impide considerarlos corporaciones de Derecho público y, mucho menos, órganos del Estado”<sup>678</sup>.

Lo segundo en lo que reparamos es que, *al concurrir a la formación y la manifestación de la voluntad popular*, el artículo sexto también establece que los partidos políticos realizan una función pública al canalizar hacia determinados órganos del Estado aquellas opiniones políticas que surgen en el interior de la comunidad, erigiéndose éstos en cauce indispensable tanto para la conformación de los órganos

---

<sup>677</sup> José Luis Brey Blanco, “Partidos políticos y teoría de la representación”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Núm. 92 (1999-2000), págs. 9-20; Laura Díez Bueso, “Balance de quince años de jurisprudencia constitucional sobre los partidos políticos”, en *Teoría y realidad constitucional*, Núm. 35 (2015), pág. 639.

<sup>678</sup> Antonio Torres del Moral, *Estado de derecho y democracia de partidos*, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004, pág. 97.

políticos de dicho Estado como para que tenga efectividad aquella democracia representativa a la cual le es inherente como valor superior del ordenamiento jurídico el pluralismo político (Art. 1 CE). Y eso es así porque, si el artículo 6 CE establece que los partidos concurren *a la formación y la manifestación de la voluntad popular* y el único mecanismo constitucional para manifestar dicha voluntad popular es el sufragio (Art. 23, 68.1, 69.2, 92.1, 140 y 152.1 CE), los partidos políticos no pueden más que ocupar un lugar entre los ciudadanos individualmente considerados y aquellos que acaban ostentando un cargo en los órganos políticos del Estado, convirtiéndose en asociaciones fundamentales a través de las cuales los ciudadanos escogen a los representantes políticos de primer grado. En consecuencia, creemos que resulta plausible afirmar que los partidos no sólo aglutinarán las apetencias políticas individuales en el interior de la sociedad civil, sino que también serán el instrumento indispensable a través del cual se elijen los representantes políticos de primer grado, siendo los normalmente llamados a proponer los candidatos en los procesos electorales. Tarea fundamental ésta última por la cual se comprende que *su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*.

Ahora bien, aunque desarrollen una función pública y ocupen un importante lugar dentro de la estructura política al encauzar la relación representativa, los partidos ni realizan una función estatal ni forman parte de dicha relación representativa. Y eso es así por dos razones fundamentales. En relación a lo primero, porque su finalidad no es actuar en nombre del Estado, sino ser una herramienta que permite a los individuos que componen la sociedad civil organizarse políticamente y presentar a alguno de ellos bajo unas siglas para que otros ciudadanos los elijan<sup>679</sup>. Y, en cuanto a lo segundo, porque la relación representativa, al ser un vínculo intersubjetivo de naturaleza diádica y transitiva cuya existencia proviene de la necesidad de que todo representante político ostente una cadena ininterrumpida de legitimidad popular, sólo puede estar formada por personas físicas titulares del derecho de participación, convirtiendo a los partidos políticos en un

---

<sup>679</sup> Francisco J. Bastida Freijedo, “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del TC)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21 (Septiembre-Diciembre 1987), pág. 211-212; María Holgado González, “¿Qué y a quiénes representan hoy los partidos políticos?”, en *Sistema*, núm. 188 (2005), pág. 33-34.

instrumento que ayuda a su formación pero que no forma parte de la misma. De esa manera, y como bien establece Francesc de Carreras, los partidos sólo son “las principales vías de comunicación entre los ciudadanos y el poder político, los cauces por los que la voluntad popular se integra en los órganos del Estado”<sup>680</sup>.

Así pues, y a raíz de lo instaurado en el artículo 6 CE, pensamos que los partidos políticos no pueden más que ser concebidos como asociaciones privadas que ejercen funciones públicas al encauzar la relación representativa, pues presentan a los candidatos que posteriormente elegirán los ciudadanos. O dicho de otra manera, su lugar dentro del entramado constitucional no será de simple asociación sino de instrumento fundamental que primero aglutina las diferentes opciones políticas y después canaliza la relación representativa haciéndose imprescindibles en el “proceso de selección de los representantes políticos”<sup>681</sup>. Ideas todas ellas que, a nuestro parecer, permiten definir a los partidos políticos como “toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada a los procesos electorales”<sup>682</sup>.

Y lo tercero que merece ser comentado es que, al concluir que en la Carta Magna los partidos políticos forman parte de la teoría individualista de la democracia representativa y no de la teoría de los órganos del Estado, que éstos ejercen funciones públicas pero continúan siendo asociaciones privadas y que canalizan la relación representativa pero no forman parte de ella, dichos partidos políticos como personas jurídicas privadas tienen un límite en su capacidad de expansión dentro del engranaje constitucional: no pueden integrarse como tales en el interior de los órganos políticos del Estado. Y esto es así por dos razones capitales. En primer lugar, porque al no ser un órgano estructural que actúa en nombre del Estado sino una asociación coyuntural de personas que hace efectivo el pluralismo político, su ámbito de acción debe

---

<sup>680</sup> Francesc de Carreras Serra, “Los partidos en nuestra democracia de partidos”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 70 (Enero-Abril 2004), pág. 104.

<sup>681</sup> Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”..., pág.5.

<sup>682</sup> Ramón García Cotarelo, *los partidos políticos*, Sistema, 1985, pág. 14.

desarrollarse en el interior de la sociedad civil, siendo su límite la canalización de los ciudadanos que son candidatos a formar parte del órgano político del Estado. Idea que, a nuestro parecer, subyace también en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando sólo les otorga la capacidad de ejercer un derecho reaccional que defienda el *ius ad officium* de sus candidatos al realizar éstos el derecho de participación política a través de los partidos (véase, entre otras, STC 93/1989 o 25/1990). Y, en segundo lugar, porque si además esa teoría individualista del Estado (democracia representativa) concibe a los partidos político como el canal fundamental que permite forjar aquella relación representativa intersubjetiva de naturaleza diádica y transitiva que sólo vincula ciudadanos con ciudadanos (pero de la cual ellos no forman parte al no ser personas físicas titulares del derecho de participación<sup>683</sup>), la legitimidad que el sufragio otorga no irá a parar al partido como persona jurídica sino a los integrantes de la lista electoral que éste presente. Cuestión que, por ejemplo, conlleva que sólo aquellos que crean la relación representativa puedan poner fin a la misma, no siendo posible que lo haga un tercero por mucho que, como los partidos políticos, participen activamente en el proceso electoral a través de la presentación de candidaturas<sup>684</sup>.

---

<sup>683</sup> Sobre esta cuestión coincidimos con lo afirmado por Javier García Roca cuando asevera que: “los partidos políticos, por definición, no pueden ser titulares del derecho de sufragio pasivo, ni del paso ulterior que es el ejercicio del cargo por un candidato electo después de su toma de posesión. Pues éste es un derecho que integra el *status* individual de la ciudadanía y que no puede corresponder a las personas jurídicas partidarias por su misma naturaleza. Los partidos son «instrumentos», –como determina la Constitución en su artículo 6–, es decir, «mediadores» de los que nos servimos para construir la representación política. La representación política no se agota en los partidos políticos –en palabras de Pasquino– aunque pase inexorablemente por ellos. Los partidos no monopolizan toda la representación, seleccionan los candidatos, confeccionan las candidaturas electorales y sus programas, allegan los fondos necesarios y los administran, constituyen de hecho los Grupos políticos... Pero no son titulares de los cargos públicos, para esa labor consistente en desempeñar funciones públicas, en una democracia representativa, hacen falta ciudadanos: personas físicas interesadas en participar en los asuntos públicos de una comunidad”, en “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato” ..., pág. 32. Cf. Enric Fossas, *El derecho de acceso a los cargos públicos...*, pág. 90.

<sup>684</sup> Javier García Roca, “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia” ...pág 857.

De esa manera, con independencia de la forma en que legalmente se regulen las listas electorales (Ej. abiertas o cerradas), serán los candidatos electos aquellos que, como integrantes de la relación representativa, ostenten el cargo y los derechos aparejados al mismo (Art. 23.2 CE). Es decir, que los partidos políticos, al ser canalizadores pero quedar jurídicamente fuera de aquella relación representativa que permite mantener la cadena ininterrumpida de legitimidad popular, dejan de tener capacidad de coerción (y, por tanto, también de defensa) sobre sus candidatos en el momento en que éstos se convierten en cargos de representación política que forman parte de los órganos políticos del Estado. Idea que creemos subyace en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias 5 y 10/1983 hasta las más recientes 125 y 147/2013<sup>685</sup>, y que también puede encontrarse en la doctrina cuando Gonzalo Arruego asevera que “más allá de la funciones que electoralmente tienen conferidas, los partidos no pueden intervenir las condiciones de acceso, permanencia y cese del representante en el cargo”<sup>686</sup>.

Es más, si todo lo afirmado hasta el momento no fuera cierto y los partidos políticos se erigieran como órganos del Estado, formarían parte de la relación representativa y no sólo ejercerían funciones públicas sino que fueran entes públicos, ello significaría que el poder político dejaría de residir en los órganos políticos clásicos (Ej. Asambleas legislativas), pasando a ser desempeñado desde las cúpulas de los

---

<sup>685</sup> Sobre dicha idea, Roberto Luís Blanco Valdés, afirmará en relación a las sentencias 5 y 10/83 que: “el Tribunal sostendrá, así, que «aunque en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución la idea de representación va unida a la de mandato libre, no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados». Sin embargo, seguirá afirmando, el problema no reside ahí, es decir, no reside en la correcta interpretación de la relación jurídica entre representantes y representados, sino en la ilegitimidad, fuera cual fuese el tipo de mandato (libre o imperativo), de la intervención de los partidos en esa relación: en una palabra, el problema no era otro que el de determinar el tipo de relación que se establece en el ordenamiento jurídico español entre los representantes (diputados, senadores, concejales o diputados autonómicos), el cuerpo electoral y los partidos”, en “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35 (2015), pág. 157.

<sup>686</sup> Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 295.

partidos políticos, pues al configurarse como personas jurídicas orgánicas que forman parte de la relación representativa, éstos ostentarían la legitimidad para, por ejemplo, realizar mandatos y revocar a sus miembros electos. Es decir, si los partidos políticos fueran concebidos como órganos del Estado miembros de la relación representativa, estaríamos afirmando que los ciudadanos otorgarían el voto ya no a personas concretas sino a los partidos políticos como personas jurídicas y, por tanto, que el poder político se vería desplazado desde las estructuras de poder clásicas hacia unos partidos políticos que toman decisiones en el interior de sus cúpulas de gobierno internas. Por tanto, creemos que nuestra interpretación es más ajustada a la realidad no sólo por su intrínseca validez sino también por las consecuencias que tendría aceptar la visión de los partidos políticos como órganos del Estado<sup>687</sup>.

En suma, a nuestro entender, lo afirmado hasta el momento sobre la capacidad de expansión de los partidos políticos dentro del engranaje constitucional se acopla perfectamente a lo anteriormente aseverado en relación al contenido esencial de los derechos fundamentales del artículo 23.2 CE. Como ambas cuestiones están bajo el influjo de la misma teoría y tienen como objetivo hacer efectiva la democracia representativa como forma de Estado, se llega a la misma conclusión tanto si nuestro análisis parte de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 23 CE o si se inicia a través del artículo sexto que constitucionaliza los partidos políticos, pues en ambos casos el resultado es idéntico: que los partidos son herramientas imprescindibles para la canalización de la participación política individual en colectividad pero no podrán actuar como tales en el interior de los órganos políticos del Estado porque los cargos de representación política ostentan plena libertad de acceso, ejercicio y permanencia. Cuestión que, por ejemplo, impide que los candidatos electos puedan estar sometidos a mandato imperativo o que puedan ser revocados por los partidos políticos al no forman parte de esa relación representativa que les es permitido ostentar el cargo.

---

<sup>687</sup> STC 67/1987, 31/1993, 185/1993.

#### 4.2.5 La función de los grupos parlamentarios.

La única referencia que tenemos de ellos en la Carta Magna corresponden al artículo 78.1, donde se establece que *en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica*<sup>688</sup>. A partir de este redactado creemos que no pueden extraerse más conclusiones que la obligatoriedad de su existencia en el interior de las Cámaras de las Cortes Generales<sup>689</sup>. Cuestión por la cual pensamos que, a diferencia de lo sucedido anteriormente con los partidos políticos donde la mayor parte de las conclusiones se podían extraer del propio articulado, los límites de la regulación sobre los grupos parlamentarios deben inferirse de una interpretación sistemática de lo ya aseverado sobre la teoría individualista de la democracia representativa que se desarrolla a través de la representación política, la relación representativa y los partidos políticos.

Así pues, si hemos venido afirmando que la democracia representativa (Art. 1 CE) tiene como uno de sus objetivos principales la autodeterminación política de los individuos en colectividad (pluralismo político), si para ello se constitucionalizan unos partidos políticos (Art. 6 CE) que canalizan el derecho fundamental de participación (Art. 23.1 CE) de tal manera que se erigen en herramientas imprescindibles para hacer efectiva aquella relación representativa que se establece entre el representante político de primer grado y aquellos que le han votado, y si los miembros electos de los órganos del Estado acceden a ellos portando un derecho fundamental de acceso, ejercicio y

---

<sup>688</sup> Si bien es verdad que en el artículo 99.1 CE pudiera parecer que se refiere a los grupos parlamentarios al establecer que “después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por *los grupos políticos con representación parlamentaria*, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”, nuestra opinión es que dicho precepto tiene como objetivo que el Monarca consulte a los partidos políticos con representación parlamentaria y, por tanto, no puede considerarse como un artículo que haga referencia a los grupos parlamentarios.

<sup>689</sup> Manuel Ramírez, “Los grupos parlamentarios”, en Miguel Ángel Aparicio (Coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.



permanencia (Art. 23.2 CE); creemos poder concluir que los órganos políticos en los que se inserten los candidatos electos no pueden más que concebirse como inicialmente compuestos por miembros individuales dotados de un halo de autonomía que tiene por objetivo hacer efectiva la representatividad otorgada y posibilitar la acción unitaria de la comunidad política<sup>690</sup>. Siendo posteriormente que, en cumplimiento de una obligación constitucional (Art. 78.1 y 99.1 CE) pero sin eliminar aquella autonomía jurídico-política que ostentan *qua* miembros electo del órgano político del Estado (Art. 23.2 CE), deberán instituirse los grupos parlamentarios con el fin de preservar el pluralismo político (Art. 1 CE) y permitir una mayor eficacia en el desarrollo técnico de las labores del órgano político. Interpretación sistemática ésta de la que, a nuestro parecer, se deducen varias consecuencias constitucionales que delimitan el contenido de la posterior regulación sobre los grupos parlamentarios.

En primer lugar, si los órganos políticos del Estado deben concebirse como inicialmente compuestos por miembros individuales dotados de un halo de autonomía que ostentan mientras dure el mandato, deben ser éstos últimos los que voluntariamente decidan con quien se coaligan para ordenarse en su interior, permitiendo hacer efectivo aquel doble objetivo de visibilizar el pluralismo político y dotar de una mayor organización interna al órgano político en cuestión. Es decir, los grupos parlamentarios deberán entenderse como temporales (porque surgen después de que los miembros accedan al órgano y se extinguen cuando se acaba el mandato de los cargos de representación política) y voluntarios (porque están formados por aquellos miembros que libremente se han querido establecer como tales), no siendo constitucionalmente aceptable una regulación en la que los miembros de los órganos políticos del Estado tuvieran predefinido a que grupo parlamentario van a pertenecer.

En segundo lugar, dado que los partidos políticos no forman jurídicamente parte de la relación representativa, no puede entenderse que exista una estricta analogía entre éstos y los grupos parlamentarios, pues ni los representantes políticos podrán ser obligados a formar parte de un grupo determinado creado por otros miembros ni su

---

<sup>690</sup> Antonio Torres del Moral, *Estado de derecho y democracia de partidos...*, pág. 435.

denominación tiene porque coincidir con la de un partido político en cuestión<sup>691</sup>. Además, como el acuerdo es de naturaleza colectiva, no es suficiente “el deseo del parlamentario o la pertenencia al partido para inscribirse en un grupo, sino que se requiere la aceptación de éste”<sup>692</sup>, siendo posible que existan grupos parlamentarios que no estén vinculados a un partido concreto (porque confluyan más de uno) o que determinados partidos políticos no logren constituir uno al no cumplir con los requisitos que se establezcan. Es decir, jurídicamente no es posible afirmar que los grupos parlamentarios sean una prolongación de los partidos políticos en los órganos del Estado pues, fruto del libre mandato y la no revocabilidad que ostentan los miembros de dichos órganos políticos (Art. 23.2 CE)<sup>693</sup>, sería inconstitucional establecer una regulación que obligara a los miembros del órgano a pertenecer al grupo parlamentario que funden sus compañeros de partido con el objetivo de que existiera una estricta correlación entre los partidos políticos que se presentan a la contienda electoral y los grupos parlamentarios (tanto en lo que respecta a los miembros que lo compondrían como a su denominación).

En tercer lugar, creemos que no existe contradicción alguna con lo afirmado en el punto anterior si manifestamos que aquel libre mandato fruto de la relación representativa no es ilimitado, pues no puede ir en contra de la propia democracia representativa que pretende desarrollarse dentro del órgano político del Estado. Siendo aquí donde pensamos que la adscripción política de los representantes electos tiene consecuencias jurídicas, pero no como mandato del partido hacia el representante político electo, sino como limitación de los poderes públicos a que se realice un

---

<sup>691</sup> La necesidad de que las Cámaras se organicen a través de grupos parlamentarios ha obligado a que los reglamentos de las mismas concibieran un Grupo Mixto para todos aquellos parlamentarios que no hubieran podido adscribirse a ningún otro. Ahora bien, este Grupo Mixto no es de creación voluntaria por los representantes políticos, sino que es una herramienta gestada para homogeneizar y encauzar el desarrollo funcional del órgano político. De esa manera, la obligatoriedad de formar parte del Grupo Mixto cuando no se pueda pertenecer a ningún otro es diferente a la idea de que los representantes políticos no podrán ser obligados a formar parte de un grupo determinado creado por otros miembros.

<sup>692</sup> Antonio Torres del Moral, *Estado de derecho y democracia de partidos...*, pág. 429.

<sup>693</sup> María Holgado González, “¿Qué y a quiénes representan hoy los partidos políticos?...", pág. 35-37; Antonio Torres del Moral, *Estado de derecho y democracia de partidos...*, pág. 435.

creación artificiosa de grupos parlamentarios que haga intrascendente la adscripción política a través de la cual el representante político individual ha accedido al cargo<sup>694</sup>. Es decir, el límite a la libertad de creación de grupos parlamentarios por parte de los miembros del órgano no deriva así en un mandato de un agente externo (léase aquí partidos políticos), sino de una restricción de los poderes públicos para que la herramienta a través de la cual se canaliza la relación representativa no sea totalmente irrelevante y, por tanto, se incumpla materialmente la finalidad para la que han sido concebidos (formar y manifestar la voluntad popular). Eso significa que si bien el representante político individual no puede ser nunca obligado a pertenecer a un determinado grupo parlamentario creado por otros miembros (ni siquiera aquel que funden sus compañeros de partido), su libertad de creación estará limitada a la no vulneración del pluralismo político existente en la contienda electoral y la finalidad que la Carta Magna otorga a los partidos políticos<sup>695</sup>. Siendo bien sintetizada esta idea por Miguel Ángel Presno Linera cuando afirma:

“la significación jurídica de la adscripción política impone como consecuencia que a la hora de configurar legalmente el ejercicio de las funciones representativas tiene, en primer lugar, que otorgársele transcendencia a dicha adscripción en la organización del trabajo que han de llevar a cabo los elegidos y a la que prestan un servicio muy especial los

---

<sup>694</sup> Si bien son varias las voces que afirman que una de las principales consecuencias jurídicas de la adscripción política es la matización de la exigencia del principio de igualdad dado que permite escoger cargos sin que exista discriminación ideológica, en nuestra opinión dicha cuestión no es fruto de la adscripción a un determinado partido político, sino de la posterior participación del juego de mayorías y minorías parlamentarias. Es decir, si hemos aseverado que partidos políticos y grupos parlamentarios no son jurídicamente equivalentes, no será la adscripción a un partido lo que permita hacer diferenciaciones a la hora de formar parte de Comisiones o determinados cargos, sino una correcta traslación de la correlación de fuerzas parlamentarias del Pleno a, por ejemplo, las Comisiones, Mesa, Junta de Portavoces o Diputación Permanente. Por tanto, las consecuencias jurídicas de la adscripción política serán aquellas en las que efectivamente se vincule partido político y representante, y no aquellas donde se determine una proporcionalidad producto de la configuración parlamentaria.

<sup>695</sup> Cf. Francisco Bastida Freijedo, “Derecho de participación a través de representante y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del TC)”..., pág. 213-215; Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental...*, pág. 173-178.

Grupos Políticos o Parlamentarios, que han de ser una emanación lógica de las candidaturas electorales con respaldo electoral relevante, por lo que es necesario que no puedan constituir Grupo Parlamentario separado parlamentarios que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación de electores, evitando así la consolidación de una representatividad artificiosa”<sup>696</sup>

Visión ésta que, a nuestro parecer, ha sido aplicada en la realidad jurídica de dos maneras diferentes. En primer lugar, y para poner un ejemplo estatal, a través de los reglamentos de Congreso (Art. 23.1) y Senado (Art. 27.3), pues en ambos se impide constituir Grupo Parlamentario separando diputados o senadores que pertenezcan a un mismo partido o que no se hubieran enfrentado electoralmente. Y, en segundo lugar, dicha cuestión ha sido expuesta a nivel municipal por el Tribunal Constitucional afirmando que la condición de cabeza de lista para ser Alcalde se mantiene mientras forme parte de un grupo político con el que accedió al cargo de concejal. Determinando el TC que no sólo se pierde la condición de cabeza de lista como consecuencia de la baja en el grupo político de inicial pertenencia, sino también la posibilidad de presentarse para ser elegido Alcalde por el Pleno del Ayuntamiento (31 y 185/1993).

Y, en cuarto y último lugar, la obligatoriedad de creación de los grupos parlamentarios para el eficiente desarrollo de la función política dentro del órgano, ha comportado que aquéllos se conviertan en los verdaderos protagonistas de la vida interna de dichos órganos políticos del Estado, pues la mayor parte de las decisiones y capacidades de los representantes políticos individuales estarán supeditadas a las determinaciones grupales<sup>697</sup>. De ahí también se desprende que los grupos parlamentarios deban poder erigirse como organizaciones con capacidad de defender el *ius in officium* de sus miembros<sup>698</sup>, pues como dice Javier García Roca:

---

<sup>696</sup> Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”..., pág. 38.

<sup>697</sup> Ángel J. Sánchez Navarro, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 77-117; Francesc de Carreras, “Los partidos en nuestra democracia de partidos”..., pág. 113-114; Francisco Caamaño, “Mandato parlamentario y derechos fundamentales”..., pág. 129;

<sup>698</sup> Javier García Roca establece magníficamente cual es la diferencia entre titularidad del derecho, ejercicio del mismo y legitimación procesal para defenderlo, pues afirma que “un representante ostenta el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución,

“el ejercicio asociado y colectivo es connatural a la naturaleza democrática y esencialmente política del derecho. Era por ello inevitable que la “legitimación para el ejercicio de acciones”, en especial el amparo constitucional, se reconociera a formaciones como son las candidaturas electorales de los partidos políticos, u otras agrupaciones como los grupos parlamentarios, aunque se encuentren desprovistas de personalidad jurídica. La solución contraria albergaría un formalismo enervante”<sup>699</sup>.

En suma, a partir de de todo lo anteriormente aseverado, creemos que los grupos parlamentarios deben ser definidos de forma similar a como lo hicimos con los partidos políticos, pues ni pueden pensarse como órganos del Estado porque son temporales y de creación voluntaria por parte de los miembros electos, ni pueden considerarse órganos de los partidos políticos dado que la relación representativa otorga una libertad de actuación directa a los candidatos electos. Además, como dichos grupos parlamentarios realizan funciones similares a las de los partidos políticos, pues canalizan la formación y manifestación de la voluntad de los miembros de las Cámaras, deberán vislumbrarse también como herramientas que se insertan entre los representantes y los representados para hacer efectivo el pluralismo político en el interior de los órganos políticos del Estado. Así pues, y a diferencia de lo considerado por otra parte de la doctrina que cree que los grupos parlamentarios son órganos de enlace de la vida parlamentaria u órgano

---

uti singuli y uti socii, no se está alterando la titularidad jurídica del derecho, que obviamente sigue correspondiendo al ciudadano como persona física. No podría ser de otra manera. Se está reconociendo, en primer lugar, que este derecho individual puede ser ejercido —y, de hecho, lo es— de manera colectiva a través de los grupos políticos en que los representantes se integran y a los cuales las normas jurídicas atribuyen la realización de ciertas facultades que permiten singularizar el contenido del derecho fundamental. Y, en segundo lugar, se está admitiendo un dato procesalmente importante: una cosa es la titularidad de un derecho fundamental y otra conceptualmente distinta la legitimación para el ejercicio de las acciones que permiten su tutela”, en *Cargos públicos representativos...*, pág. 146. Es decir, García Roca afirma que la titularidad del derecho corresponde a todos los ciudadanos, el ejercicio del mismo sólo a aquellos que han sido efectivamente elegidos y la legitimación procesal la ostentan no sólo los representantes políticos individuales sino también las asociaciones o colectivos en los que éstos se enmarquen para ejercer sus funciones. Asimismo, sobre el *ius in officium* Cf. STC 108/1986, 161/1988, 81/1991, 38/1999, 118/1999, 27/2000, Cf. Ángel J. Sánchez Navarro, *Las minorías en la estructura parlamentaria...*, pág. 64.

<sup>699</sup> Javier García Roca, “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia”..., pág. 850.

especial de trabajo parlamentario<sup>700</sup>, nosotros estimamos que los grupos parlamentarios no pueden más que ser concebidos como asociaciones privadas de los miembros de las Cámaras que ejercen funciones públicas pues vehiculan la representación política. Así lo establece de forma magnífica Torres del Moral,

“Los grupos parlamentarios no son, como quiere la doctrina más extendida, órganos de las Cámaras y, a su través, del Estado. Tampoco son, como sugieren otros autores, órganos de los partidos políticos, por lo antes señalado de su no exacta correspondencia. Son, como los partidos políticos, asociaciones privadas especiales por su investidura de funciones públicas [...] La voluntariedad de su origen los asimila a las asociaciones, sin que la participación en los trabajos parlamentarios los transforme en entes públicos [...] Lo determinante de su naturaleza jurídico-privada es precisamente esa voluntariedad de su constitución, conservación y extinción, difícilmente armonizable con la naturaleza de los órganos del Estado”<sup>701</sup>.

Definición ésta que, junto a las demás ideas establecidas, se acopla perfectamente al engranaje constitucional que desarrolla esa teoría individualista del Estado que es la democracia representativa (Art. 1 CE), dado que no sólo nos permite trasladar el pluralismo político de la sociedad civil a los órganos políticos del Estado, sino que también nos faculta para proteger los derechos fundamentales de los representantes políticos libremente escogidos (Art. 23.2 CE) y otorgar consecuencias jurídicas a la adscripción política (Art. 6 CE). Es suma, nos posibilita aseverar que los grupos parlamentarios deben ser concebidos como una herramienta más de la democracia representativa y, por tanto, deben ser desarrollados conforme a la propia lógica de dicha teoría individualista que se deduce de una interpretación sistemática de la Carta Magna.

---

<sup>700</sup> Poner la bibliografía de la doctrina que opina eso. Buscar en el Libro de Torres del moral que seguro estarán

<sup>701</sup> Antonio Torres del Moral, *Estado de derecho y democracia de partidos...*, pág. 431.

## **4.2.6. Conclusiones y consecuencias.**

### **4.2.6.1 Conclusiones.**

Llegados a este punto creemos conveniente recapitular para sintetizar de manera global e integrada nuestras posiciones. El objetivo principal de las páginas precedentes ha sido intentar encontrar las bases para una interpretación holística y constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa que nos permita determinar el contenido y los límites que la propia Carta Magna fija sobre ambos objetos de estudio. Para ello, hemos tratado de centrarnos en lo establecido en el texto constitucional antes que en la legislación vigente o en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (obligatoriamente casuística), pues nuestro interés central no ha radicado tanto en ver el desarrollo normativo o la problemática fruto de su aplicación, como en extraer los fundamentos constitucionales que nos permitan determinar unos principios generales a los que tengan que ajustarse las normas y sobre los que se sustenten las resoluciones del máximo interprete de la Constitución.

Ahora bien, como muchas veces sucede en las ciencias jurídico-sociales, lo genérico, para ser sistematizado, debe ser deducido de lo específico. Por ello, este apartado ha contenido principalmente un análisis parcializado de la realidad constitucional, pues hemos creído que el examen de nuestros objetos de estudio a través de los diversos artículos en los que aparecen en la propia Carta Magna permite, una vez finalizado, que podamos hilvanar una perspectiva más sistemática tanto de la representación política como de la relación representativa. De esa manera, una vez realizado ya el excurso sectorializado para encontrar las bases de una interpretación holística y constitucionalmente adecuada de ambos, será ahora donde intentar comprender de manera conjunta lo que hasta el momento hemos visto por separado pero que en la realidad político-constitucional se da de manera simultánea y por tanto conjunta. Emprendamos, pues, ese camino inverso al recorrido en el apartado anterior, que nos otorgue una visión general gracias a todo lo anteriormente afirmado a escala particular.

En relación a la organización política de la comunidad, la Carta Magna se nuclea alrededor de dos teorías diferentes. La primera teoría es la de los órganos del Estado, que como consecuencia de concebir al propio Estado como una entidad absoluta en el interior del cual se estructuran una multiplicidad de órganos a los que se les asignan las diversas funciones estatales, la Constitución determinará qué instituciones ostentan el poder político a través del cual el Estado actúa de forma unitaria, qué otros órganos están sometidos a dichos poderes y qué potestades detenta el órgano-representante para decidir en nombre del órgano-representado (Ej. artículos 66, 73-80, 97, 137, 140, 141 y 152.1 CE, entre otros). Y la segunda será la teoría individualista de la democracia representativa, que al tener como objetivo hacer efectiva la autodeterminación individual en todos los ámbitos de la propia comunidad; erigirse la democracia en principio legitimador, forma de producción y fin del Derecho; establecer como base política la soberanía popular; y fijar la elección como el mecanismo principal que permite a los miembros de los órganos políticos ostentar una cadena ininterrumpida de legitimidad popular; se establecerá en la Carta Magna de qué manera participará políticamente el individuo (directa o indirecta), quién y cómo accede a los órganos políticos del Estado para hacer democrática la acción unitaria del mismo y qué facultades poseen como miembros en su interior (Ej. artículos 1, 6, 23, 67-71, 98-99, 140 o 152.1 CE, entre otros)<sup>702</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, ambas teorías constitucionalizadas nos permiten hacer emerger a través de ellas nuestros dos objetos de estudio. Y eso es así porque, en primer lugar, la fijación en la Carta Magna de una democracia representativa donde el ciudadano debe tener derecho a participar políticamente para hacer efectiva su autodeterminación política y 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

---

<sup>702</sup> Creemos necesario apuntar aquí que lo afirmado en el texto no elimina aquella interpretación que divide la Constitución entre parte dogmática y parte orgánica, pues mientras nuestro enfoque se realiza exclusivamente para el ámbito político y tiene por objeto encajar en una visión conjunta a la individualidad dentro de la estructura estatal, la división de la Carta Magna en dogmática y orgánica tiene como finalidad determinar que Títulos responden a presupuestos axiológicos/ideológicos y cuales otros son de carácter organizativo.



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 sólo puedan conceptualizarse como integrantes de unos órganos dotados de capacidad normativa o reglamentaria (ya sea individualmente o de forma colegiada) y que el pueblo representado únicamente pueda ser comprendido como órgano-pueblo soberano (o fracción del mismo) que debe cumplirlas. Generándose, por tanto, una representación política entre órgano-representante que ostenta el ejercicio del poder político y órgano-representado pueblo sometido a él (véase, por ejemplo, el artículo 66.1 CE en el que se afirma que el órgano Cortes Generales representa al órgano pueblo español). En suma, todo lo afirmado nos permite concluir que existirá una representación política orgánica y una representación política intersubjetiva alrededor de la cual se gestará una relación representativa que deberá analizarse como la consecuencia de la aplicación de la teoría individualista de la democracia representativa.

Ahora bien, aunque en la Carta Magna existan dos teorías que a través de sus preceptos permitirán comprender de manera independiente una parte de la realidad constitucional, ninguna de éstas dos partes 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, ambos objetos de estudio se combinarán alrededor de los 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 proclamada la constitucionalización de las dos teorías que nos permiten comprender la representación política y la relación representativa por separado a la vez que integrarlas sistemáticamente, será 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. Así pues, por lo que respecta a la representación política orgánica, dado que en base a la teoría de los órganos del Estado es indispensable comprender que el poder político de los representantes no será ostentado como persona física sino como persona jurídica 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 no puede más que ser 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. Cuestión para la cual será imprescindible el análisis de las potestades que se otorguen tanto en la Carta Magna como en la legislación infraconstitucional a los órganos constitucionales de carácter políticos (tanto en los cuatro niveles territoriales como en el interior de cada uno de ellos).

Y en cuanto a la representación política intersubjetiva que genera una relación representativa, dado que la democracia representativa trata de proteger la dignidad de los individuos a través del otorgamiento de unos derechos individuales de participación política que permitan al sujeto desarrollar todas sus potencialidades en dicho ámbito, y además establece la elección como mecanismo posibilitador de una cadena ininterrumpida de legitimidad popular 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 para hacer efectiva la función para la cual ha sido escogido, el contenido de dicha teoría individualista debe ser, por un lado, unos derechos individuales de participación política (votar y ser votado) y, por el otro, unos derechos producto de la relación representativa (acceder, ejercer y permanecer) que son ostentados por el representante político en el interior del órgano político del Estado.

Derechos todos estos que en la Constitución se desarrollan y protegen alrededor del artículo 23. Un derecho fundamental que en su apartado primero creemos que tutela los derechos políticos de los ciudadanos *qua* ciudadanos, es decir, 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 enmarque tanto el derecho de sufragio activo como el sufragio pasivo (con el objetivo de que este

último también disfrute de las garantías proporcionadas a los derechos fundamentales). O dicho de otra manera, estamos persuadidos que el objetivo de este apartado es proteger la intervención de los ciudadanos *qua* ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas y que, por eso, su contenido debe garantizar tanto el derecho de sufragio activo como el pasivo.

Y también un derecho fundamental que en su apartado segundo pretende 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 a su elección por parte de por otros ciudadanos. Cuestión ésta que se garantiza construyendo un verdadero status del representante político para que, en condiciones de igualdad, *accedan* al cargo los candidatos que hayan sido efectivamente elegidos, *ejerciten* aquellas facultades que permiten desarrollar la función de representante político en el interior del órgano político del Estado y *permanezcan* en el cargo hasta su remoción por los causas y cauces previstos legalmente. Es decir, en el apartado de éste artículo creemos que se condensan los derechos fundamentales de los ciudadanos *qua* ciudadanos electos y, por tanto, que en él se determina que todos los representantes políticos podrán encontrarse amparados gracias a estar insertos en el concepto *cargo público*, al mismo tiempo que también se configura que el derecho de acceso debe ir acompañado del derecho de ejercicio y permanencia para que éste no se convierta en una mera formalidad que carece de contenido, se establece que todos los anteriores derechos poseen un contenido esencial que vincula al conjunto de los poderes públicos de manera que se garantiza una protección constitucional de la relación representativa, se instaure que dicho contenido esencial incluye la prohibición del mandato imperativo y la revocabilidad por cualquiera que sea externo a la relación representativa y, por último, se concluye que dicho derecho se erige como uno de carácter reaccional tanto para sus titulares como para aquellos que tienen un interés legítimo.

En suma, nos parece que es posible afirmar que, en la Constitución española, la política se concebirá 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-representado pueblo. 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 selección que generan una miríada de relaciones representativas cuyas consecuencias jurídicas son el derecho de acceso, ejercicio y permanencia del cargo de representación política.

Asimismo, la función que ocupan en dicho 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, creemos que sólo pueden 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 del que ya hemos afirmado su singularidad). Aunque en este segundo caso 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 por la finalidad que la Carta Magna otorga a los partidos políticos. Además, y en relación al ejercicio del derecho fundamental, hay que tener en cuenta que una cosa es la titularidad de dichos derechos (que sólo poseen los ciudadanos) y otra diferente es la legitimación para la defensa de tales derechos por ostentar un interés legítimo fruto de la

adscripción del individuo a un colectivo organizado (partidos políticos o grupos parlamentarios).

#### **4.2.6.2 Consecuencias.**

Así pues, una vez expuestas de forma somera la mayor parte de las ideas que se han ido desarrollando a lo largo de este apartado, estamos convencidos de que es necesario manifestar también algunas de las consecuencias que dicha interpretación posee, pues consideramos imprescindible su confrontación con algunos presupuestos metodológicos, la interpretación constitucional de algunos preceptos y la legalidad vigente.

##### **a) En relación a la metodología.**

Debemos recordar que una de nuestras principales premisas para la delimitación de los objetos de estudio era la siguiente: cuanto menores fueran las ficciones jurídicas utilizadas para la explicación de la realidad constitucional mayor grado de veracidad ostentaría dicho análisis. Como consecuencia de ello, la interpretación sistemática que hemos tratado de realizar sobre la representación política y la relación representativa se ha desarrollado sin acudir a ninguna de aquellas ficciones jurídicas que, a nuestro parecer, dificultaban un análisis constitucionalmente adecuado de ambos objetos de estudio. Así pues, al tratar de explicitarlas sin utilizar términos como “presunción de que existe un nexo de imputación de voluntades”, “hacer presente lo que no está presente”, “representatividad”, “traslado de deseos” o “actuar en interés de otro”; estimamos haber podido determinar que, constitucionalmente, la representación política no existirá a causa de que los miembros de los órganos políticos del Estado hagan efectivos los deseos del órgano-pueblo representado, sino porque éstos segundos están sometidos jurídicamente a la actividad unitaria que realizan los primeros. Igualmente la relación representativa no se dará porque exista un supuesto vínculo de voluntades sino porque efectivamente hay un acto con repercusiones jurídicas que les une como es la elección.

Así pues, estimamos que estas definiciones exentas de ficciones jurídicas son de suma importancia porque ayudan tanto a limitar los equívocos que sobre ambas cuestiones de estudio se puedan gestar, como a reducir las tensiones sociales que éstos producen. En realidad, nos gustaría poder creer que gracias a las definiciones realizadas en este apartado será más complicado concebir la democracia representativa hispana como una forma de Estado donde debe existir un traslado de voluntades a través del cual los representantes políticos tienen que acabar realizando aquello que presumiblemente desean aquellos que les han elegido, siendo más sencillo comprender que dicho Estado democrático desarrolla un sistema basado en el traslado de la confianza a través de una elección que tiene repercusiones jurídicas pero que no genera ningún tipo de mandato obligatorio. Idea ésta que creemos subyace también en Ricardo Chueca cuando asevera que:

“quizás uno de los malentendidos más nocivos que han nacido de la tensión entre principios que venimos tratando consiste en la afirmación, tácita o expresa, de que en el proceso democrático de toma de decisiones conviven siempre dos voluntades. Una voluntad popular empírica, deducida de la estimación o medición de las voluntades individuales particulares, y una voluntad popular hipotética, formalizable por el órgano representativo, concebida como la voluntad que manifestaría el sujeto soberano, *de poder hacerlo* [...] Esta suerte de oposición conceptual nos parece que propicia una desnaturalización del concepto mismo de democracia representativa”<sup>703</sup>

Además, fruto de lo anterior, dicha interpretación también se erige en una fórmula que permite disminuir las frustraciones sociales para con el sistema político, pues otorga una visión global que puede evitar aquella percepción de que la realidad jurídico-constitucional difiere de la político-social y que, por tanto, la primera es engañosa cuando no incluso es tachada de fraudulenta por no representativa. En suma, creemos que una interpretación libre de ficciones jurídicas lleva a un análisis más ajustado de la realidad constitucional y éste, a su vez, permite una mayor comprensión del sistema que disminuye las desilusiones sociales con el propio sistema político establecido, pues, como magníficamente ya estableció C B. Macpherson,

“Lo que cree la gente acerca de un sistema político no es algo ajeno a éste, sino que forma parte de él [...] Esas creencias, cualquiera que sea la manera en que se formen, determinan efectivamente los límites y las posibilidades

---

<sup>703</sup> Ricardo Chueca Rodríguez, “La quiebra de la representación política”..., pág. 52-53.

de evolución del sistema; determinan lo que puede aceptar la gente y lo que va a exigir”<sup>704</sup>

### **b) En relación a la interpretación constitucional.**

Uno de los preceptos que creemos podría ser revisado es el artículo 67.2 CE. Si bien es verdad éste se introdujo en la Carta Magna de 1978 siguiendo una tradición histórica que se remonta a las primeras constituciones liberales y cuyo objetivo era proteger la independencia de los representante político de las Asambleas legislativas frente a los *cahiers d'instructions* de sus electores, no es menos cierto que como consecuencia del desarrollo jurisprudencial y doctrinal del artículo 23.2 CE dicho primer precepto ha disminuido su importancia en el entramado constitucional relacionado con la representación política.

Mientras que al parecer de Presno la evolución interpretativa no ha restado trascendencia al artículo 67.2 en beneficio del 23.2 CE, pues

“mientras que el primero ampara al representante frente a eventuales intromisiones en el ejercicio de su cargo promovidas o propiciadas por su partido o, lo que resulta más probable, por el Grupo Parlamentario al que pertenece, el 23.2 tutela, con la inestimable garantía del recurso de amparo, el acceso y permanencia en el cargo público, así como el ejercicio de las funciones propias del mismo, todo ello en condiciones de igualdad, frente a cualquier perturbación procedente de los poderes públicos”<sup>705</sup>.

Nuestra interpretación es parcialmente diferente, pues consideramos que si bien el 67.2 CE sigue teniendo importancia dentro del engranaje constitucional, parte de su alcance ha sido asumido paulatinamente por el contenido del artículo 23.2 CE, disminuyendo el primer precepto en trascendencia para la resolución de problemas relacionados con la representación política. A saber, como hemos afirmado

---

<sup>704</sup> C.B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1981, pág. 15-16.

<sup>705</sup> Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”..., pág. 40. También Cf. “La prohibición del mandato imperativo como una garantía al servicio de la representatividad democrática”..., pag.

reiteradamente que el artículo 23.2 CE protege el derecho fundamental de ejercer el cargo público, y éste en el ámbito político no es nada más que la posibilidad de desempeñar dicha función pública gracias a participar de manera individualizada en la actividad creadora del orden normativo dentro de un órgano político del Estado, ésta no puede realizarse si se está jurídicamente supeditado a otra persona o colectivo, pues entonces dejaría dicho cargo público de ostentar una función pública y se convertiría en un simple transmisor de las decisiones tomadas en otros ámbitos. En consecuencia, la prohibición del mandato imperativo no sólo debe considerarse como una protección para los miembros de las Cortes Generales (Art. 67.2 CE), sino principalmente como una parte del contenido esencial del derecho fundamental de ejercicio que ostentan todos los cargos de representación política. O dicho de forma sintética, el mandato imperativo del artículo 67.2 CE únicamente corrobora (y de manera más restrictiva) lo ya afirmado en el contenido esencial del derecho fundamental de ejercicio establecido en el artículo 23.2 CE para todos los cargos públicos.

Ahora bien, dicha irrelevancia sólo es parcial, pues la no revocabilidad también inherente al artículo 67.2 CE sí que continua teniendo relevancia constitucional autónoma. Y eso es así porque una parte del contenido esencial del derecho fundamental de permanencia en el cargo público del artículo 23.2 CE es que la revocación pueda ser por aquél órgano-pueblo en el que se incluyen los ciudadanos que lo han elegido, cuestión que lleva al artículo 67.2 CE a ser una restricción constitucional del propio derecho fundamental dado que establece que los miembros de las Cortes no podrán ser revocados por ningún agente externo antes del fin del mandato, ni siquiera por el propio órgano-pueblo (cuestión que se extiende a los otros órganos políticos del Estado a través del artículo 137 CE).

En conclusión, a nuestro parecer, gracias al desarrollo jurisprudencial y doctrinal del artículo 23.2 CE, el contenido esencial del derecho fundamental de acceso, ejercicio y permanencia cumple con la función de proteger al representante político frente a mandatos imperativos de cualquier tipo, siendo irrelevante el artículo 67.2 CE para dicha función. Ahora bien, dicho precepto sigue 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. Por tanto, si



bien consideramos que el artículo 67.2 CE es complementario al 23.2 CE, éste no creemos que lo sea por las razones argüidas por Presno, sino por la ampliación de la protección frente a la revocación en el Congreso y el Senado que ofrece el Art. 67.2 CE en relación al Art. 23.2 CE.

**c) En relación al ordenamiento jurídico.**

Hay como mínimo seis preceptos de la legislación vigente que creemos deberían ser revisados fruto de la presente interpretación realizada. El primero de ellos es el artículo 182.2 LOREG<sup>706</sup>. Si hemos venido afirmando que en la Carta Magna la democracia representativa se erige en un principio constitucional (Art. 1 CE) que comporta que los órganos políticos del Estado deben ser ocupados siempre por ciudadanos que ostenten una cadena ininterrumpida de legitimidad popular y que los partidos políticos se conceptualizan como vehículos de la relación representativa organizando aquellas listas electorales que posteriormente elegirán los ciudadanos (Art. 6 CE), resulta perfectamente deducible que no es posible la existencia de un precepto que permita el acceso a un órgano político del Estado de un ciudadano que carezca de dicha cadena ininterrumpida de legitimidad popular y que establezca a los partidos políticos no como canalizadores de la relación representativa, sino como electores directos del futuro miembro del órgano político del Estado.

---

<sup>706</sup> Recordemos que el artículo 182 de la LOREG establece para su apartado primero y segundo: **1.** “En el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación”. **2.** “En el caso de que, de acuerdo con el procedimiento anterior, no quedasen posibles candidatos o suplentes a nombrar, las vacantes serán cubiertas por cualquier ciudadano mayor de edad que no esté incurso en causa de inelegibilidad. Estos suplentes serán designados por el partido, coalición, federación o agrupación de electores cuyos concejales hubiesen de ser sustituidos y se comunicará a la Junta Electoral correspondiente, a efectos de la expedición de la oportuna credencial. En este caso, no podrán ser designadas aquellas personas que habiendo sido candidatos o suplentes en aquella lista, hubieran renunciado al cargo anteriormente”.

Así pues, consideramos que el artículo 182.2 LOREG vulnera tres preceptos de la Carta Magna. Primero el Art. 140 CE, pues al establecerse en él que *los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto*, no hace otra cosa que trasladar a nivel municipal el principio democrático de que todo cargo público debe estar directa o indirectamente vinculado a una votación popular primigenia, cuestión que se quebranta cuanto el artículo 182.2 LOREG otorga capacidad electoral a los partidos políticos. Segundo el Art. 23.2 CE, pues al ser uno de los requisitos de acceso al cargo público que los concejales sean elegidos por sufragio universal (Art. 140 CE), el Art. 182.2 LOREG no hace otra cosa que infringir el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos *con los requisitos que señalen las leyes*. Y tercero el Art. 6 CE, pues los partidos políticos pasan de ser instrumentos que expresan el pluralismo y la participación política a organizaciones que deciden sobre quien accede al órgano político, convirtiéndose en parte integrante de la relación representativa sin ostentar el derecho de participación política. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse recientemente sobre una cuestión en la que se incluía el artículo 182.2 LOREG. Hablamos de la sentencia 125/2013. La conclusión de la misma es que el precepto se erige como una limitación para la asunción del cargo de Alcalde porque la forma de acceso condiciona su legitimidad para ejercerlo, pero que eso no conlleva ninguna falta de constitucionalidad del mismo. A nuestro parecer, dicha conclusión comporta una contradicción, pues si lo establecido en el artículo 182.2 LOREG es una manera constitucional de acceder al cargo público, el que entra a formar parte del órgano político del Estado debe ser considerado como un Concejale que puede ostentar la condición de cabeza de lista por ser éste escogido por el partido político que le presentó. Si eso no puede ser así porque la forma de acceder le otorga una menor legitimidad, deberíamos preguntarnos por la adecuación constitucional de un precepto que lo que hace es eliminar aquella cadena ininterrumpida de legitimidad popular imprescindible para que un representante político sea considerado democrático.

En definitiva, si bien es cierto que dicho artículo 182.2 LOREG se configura como una disposición de cierre que tiene por objeto evitar alteraciones en la proporcionalidad de las opciones políticas según la representatividad derivada de las elecciones municipales, ello no puede realizarse a costa de vulnerar ni los principios constitucionales ni los derechos fundamentales, es decir, no puede hacerse permitiendo

que un representante político no elegido por los ciudadanos pueda acceder al órgano político y que los partidos políticos pasen de facilitadores a actores del poder político. A nuestro entender, una posible solución a dicho problema sería, por ejemplo, que fueran los propios concejales electos dentro de la lista electoral aquellos que escogieran al próximo Concejal, de esa manera la elección ostentaría una legitimidad indirecta, se mantendría aquella cadena ininterrumpida, se permitiría conservar la cuota electoral y se evitaría transformar las funciones de los partidos políticos constitucionalmente establecidas. Ahora bien, a sabiendas que dicha solución llevaría a que los nuevos concejales fueran indirectamente elegidos por las cúpulas de los partidos políticos, creemos que una segunda posible solución sería impedir la asunción del cargo público a nadie que no hubiera ido en la lista electoral. De esa manera, la renuncia sin substituto podría comportar la gestación de nuevas mayorías en el Pleno del Ayuntamiento, no permitiría la fagocitación de la decisión por parte de las cúpulas partidistas e impediría que existieran representantes políticos que no ostentaran aquella cadena de legitimidad popular necesaria para cumplir con el principio democrático. Siendo esta última consecuencia la más importante porque impide que incurramos en ningún tipo de inconstitucionalidad.

El segundo de los preceptos que consideramos debe reexaminarse a la luz de nuestra interpretación es la vulneración de la publicidad parlamentaria como consecuencia de la posibilidad que los representantes políticos puedan votar secretamente en el interior de los órganos políticos del Estado (Ej. Art. 63, 64, 82.1.4º, 85 y 87 del Reglamento del Congreso; Art. 72, 75, 92.1, 97 y 98 del Reglamento del Senado; y Art. 101 y 102 del Reglamento de funcionamiento y organización de las entidades locales). Si bien no estamos seguros de la inconstitucionalidad de dichos preceptos, si consideramos innegable que la publicidad de toda votación de los miembros de los órganos políticos del Estado es un elemento inherente al moderno concepto de democracia representativa y una garantía esencial para la libertad política de los miembros de la comunidad<sup>707</sup>. El ejercicio del voto como una función del cargo

---

<sup>707</sup> Otra cosa es la posibilidad que existan reuniones secretas (Art. 80 CE). A nuestro entender, es perfectamente factible la realización de reuniones exentas de difusión en las que los parlamentarios discutan sin los posibles condicionantes de la publicidad inmediata, pero no es admisible la toma de decisiones sin el conocimiento de cual ha sido la posición final de cada

público representativo es la forma en que su opinión individual adquiere consecuencias jurídicas y, por tanto, debe tener proyección pública para que pueda ser evaluada por los sujetos titulares del derecho de participación política (Art. 23.1 CE). Si eso no puede realizarse porque su voto se efectúa secretamente, disminuye la capacidad de efectuar una rendición de cuentas no judicializada a través de la cual los ciudadanos puedan discernir y escoger a los candidatos o listas electorales de los mismos.

Es bien cierto que una parte de la defensa del voto secreto argumenta que éste sirve para proteger al representante político individual frente a posibles presiones que le impidan ejercer su derecho a voto con libertad (Ej. suplicatorio), pero dicha evidencia creemos que únicamente lo es a medias. A saber, la imposibilidad del conjunto de la población de conocer el sentido del voto emitido por cada uno de los representantes políticos evita una presión social y mediática sobre los mismos, pero como contrapartida aumenta la posibilidad de “coacción” de sectores particulares interesados en un determinado resultado de la votación dado que el conjunto de la población no va a tener manera de conocer cual ha sido el sentido del voto del representante político individual. Es decir, el voto secreto sirve entonces para evitar las presiones sociales y mediáticas sobre el representante político en la toma de ciertas decisiones en el interior de la Asamblea legislativa, pero puede ser muchas veces contraproducente pues permite todavía una mayor presión de sectores particulares interesados en un determinado resultado de la votación. Cuestión que nos lleva a la siguiente aseveración: si hubiere que elegir entre ambos tipos de presión, consideramos que la social y mediática es más legítima que la particular y privada, y no sólo porque es pública y por tanto discutible, sino porque coaliga mucho más con un sistema político democrático y transparente donde lo público se debate en público.

Así pues, la existencia de preceptos que establecen la posibilidad de realizar votaciones secretas comporta que, si estos se aplican, a la hora de la rendición de cuentas los ciudadanos no podrán decidir con total conocimiento de causa y su elección se tornará parcialmente desinformada. Por tanto, quizás no sean preceptos que infrinjan

---

uno de los representantes políticos insertos en el órgano político del Estado, pues entonces impedimos al ciudadano determinar responsabilidades políticas por las decisiones tomadas en relación a las futuras contiendas electorales.

artículo constitucional alguno, pero creemos que sí contravienen el espíritu de una democracia representativa donde las decisiones de los representantes políticos deben someterse siempre a la observación crítica de los ciudadanos para que a través de la participación política puedan escoger haciendo efectiva la soberanía popular (Art. 1 y 23.1 CE). O dicho de otra forma, no estimamos congruente que constitucionalmente se pretenda la autodeterminación política del ciudadano y luego se gesten fórmulas que, en el caso de aplicarse, impidan modelar una opinión propia informada que posibilite escoger con verdadera y plena libertad.

El tercero de los artículos que merece una revisión producto de nuestra interpretación es el 197.1.a de la LOREG<sup>708</sup>. A pesar de los lícitos objetivos del legislador intentando otorgar estabilidad a los gobiernos municipales a través de dificultar las mociones de censura que se produzcan fruto del transfuguismo, estamos completamente de acuerdo con el análisis crítico realizado por Antonio Torres del Moral<sup>709</sup> cuando afirma:

---

<sup>708</sup> Recordemos que la modificación de dicho artículo por la Ley Orgánica 2/2011 ha comportado que el mismo sea redactado de la siguiente forma: “**1.** El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas: **a)** La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejales cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción. 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 encuentren 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”.

<sup>709</sup> Según la opinión de este jurista, a la cual nosotros nos adherimos, dicho artículo conlleva cuatro descuidos importantes: “un primer disparate: la presentación de una moción de censura requiere tanto apoyo como su aprobación, lo que contradice la lógica y la tradición parlamentaria liberal, menos exigente siempre con el trámite de presentación para así dar opción al debate y, como resultado del mismo, a una eventual realineación de los miembros de la Cámara. Además, ¿para qué votar una moción que de antemano tiene en su favor, de modo fehaciente y firmado, la mayoría absoluta? Únicamente se explicaría por la necesidad formal de

“son muchos cientos, a caso miles, los pequeños municipios españoles en los que se dan las condiciones relatadas, en los cuales no es que las mociones de censura no puedan prosperar, lo que sería grave desde una óptica sanamente democrática, sino que ni siquiera pueden ser presentadas, lo que es abiertamente antidemocrático y, por supuesto, inconstitucional”<sup>710</sup>.

Es más, creemos que, junto a la vulneración del artículo 9.3 CE donde se establece que los poderes públicos deben ser responsables de sus acciones, todavía existe otra razón que conduce el artículo 197.1ª LOREG hacia la inconstitucionalidad. A saber, si hemos venido manifestando que la Carta Magna configura a unos partidos políticos que no son órganos del Estado, que el voto popular se otorga a unos candidatos individuales con los que se forja una relación representativa, que las actas o credenciales para formar parte del órgano político del Estado son nominales y que fruto de lo anteriormente dicho los representantes ostentan unos derechos fundamentales individuales de acceso, ejercicio y permanencia en condiciones de igualdad; pensamos que se vulnera el derecho a ejercitar las funciones del cargo en condiciones de igualdad (Art. 23.2 CE) si una norma establece que la mayoría exigida para presentar la moción de censura varía en función de quien la presente. Es decir, si bien ya hemos afirmado que la adscripción política puede tener consecuencias jurídicas (véase, por ejemplo, las limitaciones para la creación de grupos parlamentarios o político), lo que el artículo 197.1.a LOREG establece es que la participación en la presentación de una moción de censura modifica las mayorías necesarias para aprobarla, cuestión que, a nuestro parecer, vulnera el artículo 23.2 CE en tanto que legaliza unas consecuencias jurídicas diferentes dependiendo de quien coopere en la presentación de la moción de censura. Visión ésta que posiblemente ha sido la que ha llevado al Pleno del Tribunal

---

levantar acta de la sesión y del resultado [...] Desatino segundo: en este supuesto se está exigiendo para la presentación de la moción más apoyos que para su aprobación, con lo que el reproche que hemos hecho en el supuesto primero, hemos de incrementarlo ahora. Como hemos de incrementar igualmente el comentario acerca de la futilidad de la votación y de su única justificación formal [...] Tercer despropósito: en supuestos como éste, el Alcalde queda inmunizado respecto de cualquier descontento de los propios concejales e incluso de su partido [...] Cuarto dislate: los concejales de un grupo opositor, si quieren seguir contando para un posible relevo del equipo gobernante, deben permanecer en su grupo municipal a todo evento y no cambiar a otro, sea cual fuere, por muchas y graves que sean las desavenencias surgidas con su grupo inicial”, en “Réquiem por el mandato representativo”..., pág. 25-26.

<sup>710</sup> Antonio Torres del Moral, “Réquiem por el mandato representativo”..., pág. 26-27.

Constitucional a admitir a trámite en 2015 la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5210-2014, en relación con el artículo 197.1.a, por posible vulneración del artículo 23.2 de la Constitución. 34/86, dret de les minories, no la he encontrado... quizás apunte mal la STC)

El cuarto precepto que creemos debe ser repensado es el artículo 6.4 LOREG<sup>711</sup>, aquel en el que se establece que la ilegalización de un partido político, federación o agrupación puede comportar la no continuidad en el cargo público representativo de los

---

<sup>711</sup> La modificación de dicho apartado por la Ley Orgánica 3/2011 ha comportado que dicho artículo sea redactado de la siguiente forma: “**4.** Las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad. Las causas de incompatibilidad se regirán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral. En todo caso 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. La incompatibilidad surtirá efecto en el plazo de quince días naturales, desde que la Administración Electoral permanente comunique al interesado la causa de incompatibilidad, salvo que éste formule, voluntariamente, ante dicha Administración una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas determinantes de la declaración de ilegalidad del partido político o del partido integrante de la federación o coalición en cuya candidatura hubiese resultado electo; o, en su caso, del partido al que se hubiera declarado vinculada la agrupación de electores en cuya candidatura hubiere resultado electo. Si durante el ejercicio del mandato al que haya accedido tras haber explicitado dicha declaración, la persona electa se retractase, por cualquier medio, de la misma o mostrara contradicción, a través de hechos, omisiones o manifestaciones, respecto de su contenido, quedará definitivamente incurso en la causa de incompatibilidad regulada en este apartado. La incompatibilidad surtirá efecto a partir de la notificación realizada al efecto por la Administración Electoral permanente, por sí o a instancia del Gobierno a través de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal. En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, el afectado y, en su caso, el Gobierno a través de la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal podrán interponer recurso ante la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los plazos previstos en el artículo 49 de la presente ley. El mismo régimen de incompatibilidad se aplicará a los integrantes de la candidatura de la formación política declarada ilegal que sean llamados a cubrir el escaño vacante, incluidos los suplentes”.

ciudadanos elegidos en sus candidaturas a menos que éstos realicen una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas de ilegalidad. A nuestro entender, resulta evidente que la intencionalidad del precepto es evitar la presencia en los órganos políticos del Estado de ciudadanos que militen en organizaciones terroristas, ahora bien, con independencia de la nobleza del objetivo lo importante es que éste sea constitucionalmente adecuado, cuestión de la que no estamos del todo seguros.

Ya hemos aseverado múltiples veces que si la votación se otorga constitucionalmente a los candidatos y los partidos políticos se conciben sólo como asociaciones que canalizan el derecho de participación política individual, la relación representativa que se genera es de carácter intersubjetivo, diádico y transitivo. Como consecuencia de ello, los partidos políticos deberán ser entendidos como herramientas fundamentales para canalizar la participación política pero no como parte de la relación representativa, pues el nexo jurídico entre representante y representados no es el partido sino la elección. Es decir, y como magníficamente asevera Torres del Moral,

“la relación representativa se crea a través de un proceso que se inicia en el momento de la elección [...] y se perfecciona con la toma de posesión del escaño y juramento de la Constitución por parte del representante una vez cumplidos todos los pasos intermedios [...] Superados los pasos señalados, la representación política queda consolidada, adquiere firmeza en Derecho y no debe necesitar reválida alguna cada vez que suceda algo en el país [...] Por tanto, solamente puede ser alterada (aparte de por la voluntad del representante, que puede dimitir) por el Poder Judicial mediante la condena firme del representante que comporte expresamente la inhabilitación para el ejercicio de cargo público [...] Por el contrario, construir jurídicamente la relación representativa haciendo del intermediario un elemento esencial de la misma altera su naturaleza porque es tanto como aceptar que, suprimido ese elemento, se desvanece la relación misma, como si el elector no se hubiera pronunciado en las urnas y como si el diputado no fuera nada por sí mismo, sino una simple pieza suprimible. En esa conexión a tres, el único elemento prescindible en algún momento es el partido: sin el cuerpo electoral, no hay relación representativa; sin el representante elegido, tampoco; sin el partido, sí puede haberla y, si ya la hay, subsistir”<sup>712</sup>.

Si lo afirmado hasta el momento es correcto, ningún tipo de disolución de un partido político (entre ellas la ilegalización) a través del cual haya concurrido un

---

<sup>712</sup> Antonio Torres del Moral, “Réquiem por el mandato representativo”..., pág. 34.



representante político debe comportar jurídicamente el abandono del cargo público de este último, pues el vínculo por el cual él forma parte del órgano político del Estado no es con dicha organización sino con aquellos que efectivamente le han elegido. Por tanto, creemos que el artículo 6.4 LOREG no sólo no soluciona el problema en todos los casos dado que su causa de incompatibilidad no podrá ser aplicada a los candidatos independientes porque nunca tendrán “la condición de electos por un «partido ilegalizado» por el hecho no menos evidente de que son «independientes»”<sup>713</sup>, sino que además traslada de forma inconstitucional la ilegalidad del partido y la convierte en incompatibilidad del cargo público representativo, sin tener en cuenta que dicho representante político forma parte del órgano del Estado por la votación de los ciudadanos y no por la pertenencia a un determinado partido político. En opinión de Torres del Moral, la cual compartimos,

“la Ley Orgánica 3/2011, para trasladar la ilegitimidad de un partido o formación política ilegalizada al diputado, senador o concejal, se apoya en una mera presunción que ni siquiera es *iuris tantum* porque es antijurídica: ni la culpa ni la ilegitimidad se presumen y pedir una prueba en contrario para refutar esta presunción conduce al imputado a una antijurídica *probatio diabólica*”<sup>714</sup>

Así pues, a nuestro entender, el artículo 6.4 LOREG vulnera los siguientes preceptos de la Carta Magna. En primer lugar el artículo 6 CE, porque al concebir a los partidos políticos como parte de la relación representativa modifica el lugar constitucional que dicho artículo sexto de la Carta Magna les ha otorgado. En segundo lugar, contraviene el artículo 23.2 CE en relación con el artículo 23.1 CE, pues le otorga a una organización externa a la relación representativa y que no es titular del derecho de participación política la importancia jurídica como para obligar al representante político a abandonar el cargo fruto de una ilegalización que padece dicha organización, haciendo que el vínculo representativo no sea ya entre representante y representados sino entre el primero y el partido político en cuestión. Y, en tercer lugar, la vulneración del derecho fundamental de permanencia en condiciones de igualdad (Art. 23.2 CE), porque al

---

<sup>713</sup> Javier Tajadura, “El caso Bildu: un supuesto de extralimitación de funciones del Tribunal Constitucional. Comentario a la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 1 de Mayo de 2011 y de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de Mayo de 2011”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93 (Septiembre-Diciembre 2011), pág. 361.

<sup>714</sup> Antonio Torres del Moral, “Réquiem por el mandato representativo”..., pág. 37.

obligar a realizar una declaración para mantenerse en el cargo sólo a unos determinados representantes políticos lo que se está normalizando es la desigualdad en las condiciones mediante las cuales se puede permanecer en el cargo, pues se exige un *plus* sólo a una parte de los representantes. En suma, y utilizando nuevamente al profesor Torres del Moral porque no creemos que pueda ser expresado mejor,

“no participo yo del *buenismo* mayoritario y casi unánime que sostiene que en democracia se pueden defender todas las ideas y que las palabras y las ideas no delinquen [...] puede que, desde los criterios morales con lo que cada uno valora lo que ocurre en su derredor, haya cierto consenso de la ciudadanía acerca de la reprobación moral tanto de dicho partido como de las personas incluidas por éste a sus candidaturas. Pero ninguna *unanimidad moral* puede destruir el *principio jurídico* antes expuesto: ninguna persona es indigna, pero el Ordenamiento sí puede considerar indignos sus actos y castigarlos con una fuerza coercitiva que no tienen las normas éticas”<sup>715</sup>

Por ello, y como posible solución, nos adherimos también a la propuesta de dicho jurista de que, para cumplir con el objetivo de evitar que en el interior de los órganos del Estado haya personas que defiendan la violencia como mecanismo lícito para la consecución de objetivos políticos, y para que dicho objetivo sea constitucionalmente adecuado, quizás fuera mejor eliminar dicho artículo y establecer como condición de acceso al cargo público, junto al juramento de la Carta Magna, la condena del terrorismo<sup>716</sup>.

El quinto precepto que creemos debería ser reconsiderado es el artículo 169.3 LOREG que, a resultas de la Ley Orgánica 2/2011, ha sido modificado para quedar de la siguiente manera:

“Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 % de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura”.

---

<sup>715</sup> Antonio Torres del Moral, “Réquiem por el mandato representativo”..., pág. 38-39

<sup>716</sup> LIBROS: *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. ARTÍCULOS: “La justicia y los partidos”, (Tajadura)

Si bien parece claro que el objetivo de esta modificación ha sido el de intentar que sólo se acabaran presentando a las contiendas electorales aquellas agrupaciones de electores, partidos o federaciones que previamente tuvieran un cierto respaldo social, creemos que dicho propósito es políticamente legítimo pero dudosamente constitucional y que, por tanto, puede defenderse dicha postura en el ámbito de las ideas pero nos parece contrario a la Carta Magna aquella legislación que intente desarrollarlo.

Como ya hemos aseverado anteriormente, en la Constitución los partidos políticos se configuran como un *instrumento fundamental para la participación política* de los ciudadanos y hacen efectivo el pluralismo político del Estado democrático al concurrir *a la formación y manifestación de la voluntad popular* (Art. 1, 6 y 23.1 CE). Para que ello pueda realizarse de manera efectiva, no es suficiente con que los partidos políticos sean de libre creación, sino que es imprescindible que éstos puedan presentarse a las contiendas electorales sin necesidad de acreditar previamente el arraigo social. Y eso es así por una razón muy sencilla: porque si la formación y manifestación de la voluntad popular en democracia únicamente se da en las contiendas electorales (Art. 68.1, 69.2, 140 y 152.1 CE), limitar las candidaturas de los partidos políticos estableciendo una “barrera preelectoral” que permite a los poderes públicos impedir que éstos concurren a las elecciones si no ostentan respaldo social previo, significa imposibilitar que los partidos políticos realicen las funciones constitucionales de hacer efectivo el pluralismo político y ser un instrumento para la participación ciudadana. O dicho de otro modo, el establecimiento de “barreras preelectorales” permite que los poderes públicos vulneren tanto el derecho de los ciudadanos a participar políticamente a través de aquellos partidos políticos de los que forman parte como las finalidades que la Carta Magna otorga a éstos últimos en el artículo sexto, pues un partido político al que no se le permite presentarse a las elecciones políticas deja de ser un partido político.

Bien es cierto que la abundancia de partidos políticos puede llevar a complejizar las campañas electorales y multiplicar tanto los espacios publicitarios como los debates de los candidatos, pero dicha posible realidad no es un problema a menos que consideremos como un inconveniente la existencia de múltiples opciones políticas disputándose el voto del cuerpo electoral. Además, y como a continuación diferenciaremos, una cosa es que los poderes públicos limiten a través de barreras electorales la fragmentación política dentro de los órganos políticos del Estado y otra

muy distinta que se le exija a los partidos políticos sin representación parlamentaria anterior que demuestren su arraigo social previamente a una campaña electora que, teóricamente, está pensada precisamente para recabar dicho apoyo social.

En suma, creemos que el artículo 169.3 LOREG vulnera tanto el artículo 6 por impedir el efectivo cumplimiento de los propósitos que la Constitución otorga a los partidos políticos como el artículo 23.1 CE por imposibilitar el ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos, concretamente el derecho de sufragio pasivo al impedir que un ciudadano se pueda presentar por ese partido específico. Asimismo, y para aclarar las diferencias, creemos que cosa distinta es el establecimiento de barreras electorales (Ej. Art. 163.1.a y 180 LOREG), pues mientras éstas no sean desproporcionadas no vulnerarán ni las funciones de los partidos políticos ni los derechos de participación del ciudadano. Y eso es así porque, por un lado, el objetivo de las mismas será compaginar representatividad con gobernabilidad de manera que no se intenta desvirtuar la participación sino racionalizarla, y por el otro, habrán permitido tanto que los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad general como que los ciudadanos participen políticamente a su través.

Y, en sexto y último lugar, consideramos que deberían ser revisados aquellos artículos de los reglamentos de los partidos que prevean la imposición de sanciones por incumplimiento de la directriz de voto impuesta por éstos hacia el representante político afiliado<sup>717</sup>. Y eso creemos que debe realizarse porque, si hemos aseverado en reiteradas ocasiones que el representante político electo ostenta un derecho fundamental de ejercicio cuyo contenido esencial impide que se le pueda imponer mandato alguno, si además dicho libre mandato establecido en el artículo 23.2 CE ha sido reforzado en la propia Carta Magna por una serie de instituciones que protegen la esfera personal de la representación política (Ej. inmunidad, fuero o asignaciones), y si una de ellas es la inviolabilidad (Art. 71 CE) que sirve para garantizar la libertad tanto de las opiniones como de los votos emitidos<sup>718</sup>; creemos que es contradictorio tener por conforme a la

---

<sup>717</sup> Poner aquí los artículos de los reglamentos de los partidos que lo afirma.

<sup>718</sup> Si bien es verdad que el artículo 71 CE sólo afirma que “Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones”, también debe entenderse que en dicho redactado se incluyen los votos emitidos por éstos (como bien se

Constitución unos preceptos reglamentarios que permiten la imposición de sanciones al cargo público por no seguir las indicaciones realizadas por el partido político del que dicho representante forma parte, pues se erigen en preceptos que posibilitan tanto coartar el libre ejercicio de sus funciones vulnerando el artículo 23.2 CE como imponerle una pena por una actuación que en teoría debe ser totalmente libre y, por tanto, exenta de cualquier tipo de sanción (vulnerando el artículo 71 CE). A nuestro parecer, a tal conclusión se llega si se tiene en cuenta que, 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, de manera que dichos preceptos reglamentarios que permiten fórmulas de coacción y punición a un cargo público representativo por acciones realizadas en el ejercicio de sus funciones, no pueden ser ajenas ni a la protección que otorga el derecho fundamental de ejercicio (Art. 23.2 CE) ni a la inviolabilidad del artículo 71 CE que trata de reforzar la esfera personal de la representación política.

---

manifiesta en el Reglamento del Senado), pues sería ilógico que dicho representante político pudiera expresar libremente sus opiniones pero no pudiera votar con idéntica libertad. Idea que también comparte el Tribunal Constitucional en su sentencia 51/1985.

## **5. CONCLUSIONES GENERALES**



En las páginas precedentes, una parte de la metodología seguida ha comportado la fragmentación analítica de nuestro objeto de estudio para poderlo investigar de manera poliédrica y pormenorizada. Como consecuencia de ello, lo primero que hemos realizado ha sido un análisis histórico-constitucional tratando de comprender cuál había sido el origen de la representación política moderna en oposición a la medieval, qué características poseía, cómo se había ido desarrollando a lo largo del tiempo, qué modificaciones habían surgido desde su conceptualización inicial y de qué manera se había acabado implantando en España.

Una vez conocido el origen de la representación política en el conjunto de Occidente, hemos centrado nuestros esfuerzos en determinar las teorías político-constitucionales alternativas a la hegemónica que han existido, las diferencias que han comportado éstas en relación a la manera en que nos organizamos políticamente y las problemáticas que pueden acabar generando dichos postulados jurídico-políticos alternativos. Por último, hemos considerado oportuno dedicar una sección final a defender la democracia representativa como la mejor forma de Estado que hasta el presente ha sido conceptualizada y aplicada por en el marco de las sociedades complejas.

Por último, ayudados por el análisis sobre la representación política desde el punto de vista histórico-constitucional y el conocimiento de las diversas teorías político-constitucionales, hemos tratado de realizar una interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa en la Carta Magna hispana de 1978, siendo algunos de nuestros objetivos principales el acabar determinando cuáles son las bases del sistema de representación política en España, qué teorías se asumen para construirlo constitucionalmente, sobre quién recae la relación representativa, cuál es la interpretación sistemática que nos permiten los diferentes artículos que desarrollan la democracia representativa y qué papel ha jugado en dicha construcción la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Acabando, en última instancia, por tratar de inferir algunas consecuencias prácticas de dicha interpretación constitucionalmente adecuada, es decir, procurando determinar qué efectos posee sobre los presupuestos metodológicos, sobre el sentido que se le otorga a determinados preceptos y acerca de la constitucionalidad de algunos artículos de la legislación vigente.



Asimismo, como quiera que en cada uno de los apartados que acabamos de describir ya se han realizado unas conclusiones particulares, la importancia de lo que ahora realizaremos reside en el intento de conectar las tres partes de la investigación y acabar ponderando conjuntamente lo que hasta ahora habíamos analizado por separado pero que en la realidad jurídico-política se da de manera simultánea. Vayamos, pues, a confeccionar la tarea de recomposición concluyente.

## I

El tránsito del feudalismo al capitalismo no sólo comportó una modificación del sistema productivo, sino también un cambio progresivo en la forma de concebir el poder político, acabando por edificarse como pilares del mismo tanto la diferenciación entre Estado-sociedad como entre poder constituyente-poder constituido, y desarrollándose en las diversas constituciones occidentales un sistema de gobierno representativo que se sustentaba en cinco principios básicos. Primero, la residencia de la soberanía en un cuerpo civil. Segundo, la legitimación del poder político por el conjunto de la población a través del sufragio periódico. Tercero, la configuración de un mandato representativo y no revocable para que dichos cargos públicos electos pudieran ejercer efectivamente una función política. Cuarto, la conformación y protección de una opinión pública libre. Y quinto, la creación de unas Asambleas legislativas que poseían tanto la capacidad normativa como un cierto control al gobierno electo (parlamentarismo).

Asimismo, de esos cinco principios básicos alrededor de los cuales se estructuraron los diferentes textos constitucionales occidentales, tres han permanecido constantes mientras que dos han sufrido importantes cambios tanto en la teoría política como en las propuestas jurídico-constitucionales. Aquello que se ha mantenido estable ha sido la necesidad de protección de un libre mandato no revocable (sobre todo para las Asambleas legislativas estatales), la defensa de una opinión pública libre que permita la confrontación pública de ideas y, por último, la configuración de unas Asambleas legislativas que ostenten capacidad normativa y puedan ejercer un control directo sobre las decisiones adoptadas por el ejecutivo. En cambio, los dos principios que han sufrido

una mayor variación son la soberanía y el sufragio, pues mientras el primero transita de ser concebido como residente en la nación, el Estado o el Parlamento a radicar en el pueblo; el segundo se amplía de tal modo que pasa a ser considerado universal al tiempo que también deja de ser una mera función para ser concebido como un derecho.

## II

Paralelamente a la evolución teórico-constitucional del sistema de gobierno representativo hegemónico, también han existido en Occidente fórmulas alternativas sobre como organizar el poder político que han tratado de modificar tanto la representación política existente como la relación representativa generada en su interior. De todas las realmente existentes, nosotros sólo hemos analizado críticamente las cuatro que consideramos principales.

La primera ha sido la teoría roussoniana, basada en la idea que la voluntad general soberana es indelegable porque requiere para su existencia de la participación directa de todos los miembros de la comunidad política y, por tanto, que las leyes sólo son plenamente legítimas cuando las ha aceptado el conjunto del pueblo soberano directamente en asamblea. Presupuestos todos ellos que tratan de materializarse abogando por una democracia directa como fórmula deseable o por una representación sujeta a mandato imperativo y revocabilidad inmediata en caso de no ser posible la primera opción. En nuestra opinión, las objeciones más importantes que creemos posee dicha teoría son cuatro. Primero, que desde el punto de vista lógico-formal la delegación del ejercicio de la soberanía no equivale a la eliminación de su titularidad por el conjunto del pueblo y, por tanto, que no se puede vincular de forma irremediable ejercicio y titularidad. Segundo, que la bondad o maldad del contenido de una ley es independiente de quien y cómo se elabora, no siendo la cantidad de miembros que participan en su establecimiento un criterio válido para determinar la justicia o injusticia de la misma. Tercero, que la afirmación de que la verdadera libertad se adquiere a través de la participación política directa en la toma de decisiones colectivas equivale a la superposición de la dimensión política por encima de las demás. Y quinto, que un forma de Estado donde la participación de los ciudadanos en política sea siempre directa

comporta la eliminación de los contrapesos al poder, desarrollándose con mayor facilidad una estructura institucional que menoscabe la posición de las diferentes minorías que existen en dicha comunidad política.

La segunda es la visión de Karl Marx desarrollada posteriormente por Lenin, cuya intención pasa por gestar un sistema de autogobierno por parte de los trabajadores a través de una miríada de Comunas (urbanas y rurales) donde los productores se organicen colectivamente para decidir sobre asuntos políticos locales, creando posteriormente unas asambleas provinciales y estatales cuyos cargos electos sean revocables y estén sujetos a mandato imperativo. A nuestro parecer, la profunda simbiosis entre la teoría de la representación política marxista y su visión de la realidad productiva hacen que la comparación con las demás teorías o realidades jurídico-constitucionales sea muy difícil de realizar, pues la primera no puede ponderarse fuera de las formas de producir y de propiedad a construir por la propia comunidad. Ahora bien, aunque la teoría marxista no parece que pueda ser refutada en abstracto, sí que pueden ser criticados los intentos prácticos de aplicación de la misma en China, Cuba o Venezuela, donde se ha tratado de combinar el parlamentarismo surgido de la revolución liberal con el sistema económico y político propuesto por Marx, Engels y Lenin.

La tercera es aquella teoría orgánica que trata de otorgarle entidad jurídica propia al Estado por encima de sus miembros, concibiendo la organización política interna como un conjunto de órganos a través de los cuales se distribuyen las funciones políticas que dicho Estado debe realizar. Es nuestra opinión que el principal problema de dicha teoría surge cuando se concibe al Estado como un ser orgánico-perenne y no como una construcción jurídica humana, teniendo entonces que recurrir a la metafísica teleológica para afirmar que el Estado posee por sí mismo una voluntad propia y diferenciada de la expresada por la miríada de personas que lo componen. Además, y como consecuencia de lo anterior, los organicistas no tienen ningún postulado que establezca como imprescindible la participación de todos los individuos en la toma de decisiones colectivas, pudiéndose defender coherentemente a partir de esas bases un modelo de Estado cuya forma de representación política no sea democrática.

La cuarta y última teoría es aquella que germinó alrededor de Carl Schmitt y que concibe el poder político como un vínculo existencial donde lo importante deja de ser el sufragio y pasa a ser la capacidad del líder de mantener la unidad de la comunidad política. Uno de los principales inconvenientes que surgen alrededor de dicha teoría es que, al no basar el vínculo representativo en un procedimiento reglado sino en la capacidad del representante de mantener al pueblo como unidad, se legitima un sistema cesarista que no sólo elimina al pueblo como sujeto del poder político, sino que esta doctrina también le otorga dicha autoridad a quien posea la fuerza suficiente como para obligar a toda la comunidad, cuestión que permite la configuración de una fórmula de gobierno antiparlamentaria y tendente a organizarse en base a la voluntad del más fuerte.

En relación a todas estas teorías alternativas, nosotros consideramos que hasta el presente ninguna de ellas ha sido capaz de mejorar conceptual o prácticamente a la democracia representativa actualmente existente. Y eso es así porque en ella se combinan diversos factores que permiten que el ser humano sea concebido como antropológicamente libre y ontológicamente digno, que la titularidad y ejercicio del poder político derive siempre del conjunto de ciudadanos activos, que la comunidad política pueda realizar la acción de sintetización de sí misma a través de la representación, que la ciudadanía participe políticamente en libertad e igualdad, que los miembros de la comunidad 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 la 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 y, por último, que se pueda realizar el control y la rendición de cuentas sobre los procesos políticos y las decisiones que en ellos se toman.

Aún así, algunas de estas teorías alternativas a la democracia representativa sobre como estructurar el poder político en el interior de una comunidad, han sido capaces de acabar cristalizando momentáneamente en determinados países (la Alemania nazi, la Italia fascista o la República Democrática Alemana, por ejemplo) o bien de

influir de manera significativa sobre las bases del sistema de gobierno representativo hegemónico en Occidente para que, sin llegar a mutarlo, fueran aceptándose algunos matices de tal manera que se incluyeran en las Cartas Magnas elementos que habían sido descartados en origen como es el caso, por ejemplo, de la constitucionalización de la participación política directa de la población.

### III

España no ha sido una excepción en lo referente a la evolución histórico-constitucional del sistema representativo y la porfía de las teorías alternativas por erigirse en hegemónicas. Desde la Constitución gaditana de 1812 se irá configurando un sistema de gobierno representativo que ostentará unas características muy similares a las de sus homólogos occidentales, modificándose con el tiempo tanto el lugar de residencia de la soberanía como la amplitud y conceptualización del sufragio. Además, de igual modo que una parte importante de los países europeos, España tendrá una época donde dicho sistema de gobierno representativo será arrinconado en beneficio de un régimen franquista con bases teórico-políticas alternativas que durará casi cuarenta años (de 1936 a 1975).

Ahora bien, el sistema de gobierno representativo, que había sido hegemónico tanto en la teoría como en la práctica constitucional hispana hasta la llegada del franquismo, resurgirá en España de la mano de la Constitución de 1978, configurándose en ella una democracia representativa que reproduciría tanto los avances como las problemáticas del constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial. Es decir, por un lado se constitucionalizarán unos partidos políticos que se erigirán en pilar fundamental de la representación política, cuestión que generará una discusión sobre el destinatario del voto ciudadano; y, por otro lado, se configurará la participación política como un derecho del ciudadano que no sólo se ejercitará a través del voto, sino que también se podrá desarrollar directamente, abriéndose el debate sobre qué papel se otorga a los mecanismos de participación directa dentro de la democracia representativa hispana.

Ha sido precisamente en referencia a esta Carta Magna que hemos articulado nuestro principal objetivo en la presente investigación. A saber: realizar una interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política y de la

relación representativa. En dicha exégesis constitucional, creemos haber llegado a la suficiente certeza acerca de que mientras *representación política* debe ser definida como aquella actividad que realizan los que ejercen el poder político del Estado por y en nombre de otros en el interior de unas instituciones organizadas socialmente 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.

Una vez definidos los principales objetos de estudio, estamos convencidos de que la Constitución los organiza alrededor de dos teorías diferentes. La primera es la de los órganos del Estado, que como consecuencia de concebir al mismo como una entidad absoluta en el interior del cual se estructuran una multiplicidad de órganos a los que se les asignan las diversas funciones estatales, nos ayuda a determinar qué instituciones ostentan el poder político a través del cual aquél actúa de forma unitaria, establece la existencia de un órgano-pueblo que posee la soberanía, determina qué otros órganos están sometidos a dichos poderes y, por último, qué potestades detenta el órgano-representante para decidir en nombre del órgano-pueblo representado. Y la segunda es la teoría individualista de la democracia representativa, que organiza 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 posee como miembro en su interior.

Ambas teorías constitucionalizadas nos permiten hacer emerger a través de ellas nuestros dos objetos de estudio para 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 aquellos órganos del Estado que tengan capacidad normativa y se percibe como representado el órgano-pueblo (o fracción del mismo) sometido a las decisiones tomadas por el órgano político del Estado 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 de sucesivas elecciones y ejerzan una actividad creadora del orden normativo por y en nombre de otros en el interior de unas

instituciones organizadas socialmente cuyas decisiones vinculan a la colectividad, mientras que los representados serán todos aquellos que mediante su elección 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 en la cual existirán tantos tipos como grados de representantes políticos individuales haya.

Ahora bien, aunque en la Constitución existan esas dos teorías que a través de sus preceptos permitan comprender de manera independiente una parte de la realidad constitucional, ninguna de las dos operan 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, creemos que ambos objetos de estudio se combinan alrededor de la misma realidad jurídico-social, pudiéndose llegar 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.

#### IV

Lo anteriormente establecido se desarrolla dentro de la propia Carta Magna de tres formas diferentes. La primera es que el contenido de la representación política orgánica 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. La segunda es que el contenido de la representación política intersubjetiva que genera una relación representativa se desarrollará 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, es decir, tanto el derecho de sufragio activo como el pasivo, pues la soberanía popular quedaría menguada si los ciudadanos no tuvieran en plano de igualdad ambos derechos.

Y un precepto que en su apartado segundo pretende asegurar los derechos de los ciudadanos *qua* ciudadanos electos, protegiendo a su vez 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 a su elección por parte de otros ciudadanos.

Asimismo, será en este último apartado donde se establecerá un contenido mínimo para el cargo público donde no sólo se protegerá el acceso sino también el ejercicio y la permanencia en el mismo, es decir, obligará a que accedan aquellos candidatos que hayan sido escogidos en unos procesos de selección que tengan efectivas consecuencias jurídicas y no desdibujen el resultado de tal manera que la minoría se convierta en mayoría, a que puedan ejercitar efectivamente sus funciones como parte integrante de aquel órgano que ostenta la capacidad creadora del orden normativo sin estar jurídicamente supeditados a los deseos de otra persona o colectivo y, por último, que sólo puedan ser cesados por abandono personal, por agotamiento del mandato, por revocación de aquél órgano que lo ha elegido o por lo establecido por los poderes públicos (siempre que no vaya en contra de los anteriores).

Y la tercera y última es que tanto los partidos políticos como los grupos parlamentarios no podrán ser concebidos como órganos políticos del Estado, sino como parte de la teoría individualista de la democracia y, por tanto, como instrumentos que encauzan (pero que no forman parte de) la relación representativa al hacer efectivo el pluralismo político tanto en la sociedad civil como en los órganos políticos del Estado.

## V

Una vez establecida nuestra interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política y la relación representativa, hemos tratado de manifestar tres tipos de consecuencias que creemos posee nuestra visión. La primera se refiere a una cuestión metodológica, pues el establecimiento de una interpretación exenta de ficciones jurídicas creemos que nos permite no sólo una visión más precisa de la representación política y la relación representativa, sino también una manera de



explicitar cuáles son los límites del sistema de gobierno representativo hispano de acuerdo con la Constitución para tratar de evitar las frustraciones sociales que puedan producirse hacia el mismo. Es decir, hemos tratado de realizar una interpretación que no sólo se aleje de abstracciones sino que también evite predisponer al ciudadano para requerir del sistema de gobierno representativo establecido en la Carta Magna aquello que éste no puede proporcionar efectivamente. Para ello, frases como “traslado de voluntad”, “hacer presente lo que no está presente” o “actuar en interés de otro”, no han formado parte de nuestro vocabulario para establecer el contenido tanto de la representación política como la relación representativa.

La segunda consecuencia tiene relación con la interpretación constitucional de algunos preceptos, pues creemos que no sería descabellado revisar cuál es el tipo de complementariedad que existe entre el artículo 23.2 y el 67.2 CE a tenor del contenido esencial que el primero parece tener, siendo corroborado ello tanto por las sentencias emanadas por el Tribunal Constitucional como en una mirada de escritos realizados por la doctrina. A nuestro parecer, el contenido del derecho fundamental cumple con la función de proteger al representante político frente a mandatos imperativos de cualquier tipo, haciendo irrelevante la concurrencia del 67.2 para ello. Ahora bien, este segundo precepto sigue 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. Así pues, consideramos que la complementaria entre el artículo 67.2 y el 23.2 CE reside en que el primero amplía la protección frente a posibles leyes que permitan la revocabilidad de los diputados y senadores por parte del sujeto soberano.

Y la tercera consecuencia ha sido una revisión de algunos preceptos vigentes sobre los que tal vez sería perentorio reflexionar, reconsiderando su posible inconstitucionalidad. Nos referimos en especial a los artículos 6.4, 169.3, 197.1 y 182.2 de la LOREG, los artículos relacionados con el voto secreto (Ej. Art. 63, 64, 82.1.4º, 85 y 87 del Reglamento del Congreso; Art. 72, 75, 92.1, 97 y 98 del Reglamento del Senado; y Art. 101 y 102 del Reglamento de funcionamiento y organización de las entidades locales) y aquellas disposiciones de los reglamentos de los partidos que

prevean la imposición de sanciones por incumplimiento de la directriz de voto impuesta por éstos hacia el representante político afiliado.

## VI

En definitiva, como ya dijimos en la introducción, el objetivo principal de esta investigación ha sido el deseo de configurar una explicación sobre cuáles son las bases que sustentan el sistema de representación política en la Constitución española de 1978, de tal manera que, gracias al mismo, seamos capaces de establecer las posibilidades y los límites genéricos que éste posee para determinar el alcance de las reformas que podemos realizar sin modificar necesariamente el texto constitucional. Es decir, hemos tratado de modelar una visión lo más rigurosa posible que permita a los ciudadanos un posicionamiento político individual con la garantía de un conocimiento exacto de la realidad constitucional vigente, a saber, un conocimiento de sus posibilidades y limitaciones para tratar de evitar que éstos requieran del sistema de gobierno representativo establecido en la Constitución aquello que éste no puede proporcionar efectivamente a no ser que sea reformado por los cauces previstos. Tarea que, además, también nos ha permitido incidir sobre la constitucionalidad del desarrollo legislativo realizado en relación a la representación política y la relación representativa.



## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**



“Las Actas de la Ponencia Constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2 (1984)

“Circular del ministro del Interior al gobierno civil de Soria, de fecha de 27 de mayo de 1834”, en *Boletín oficial de Soria*, 11 de junio de 1834

A.A V.V, *El feudalismo*, Editorial Ayuso, Madrid, 1976.

ABAD MEDINA, Juan Manuel, *Manual de ciencia política*, Eudeba, Buenos Aires, 2001.

ABELLAN, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996.

ADLER, Max, *La concepción del Estado en el Marxismo*, Siglo XXI, Madrid, 1982.

ACEMOGLU, Daron y ALAN ROBINSON, James, *Por qué fracasan los países*, Booket, Madrid, 2014

AGAPITO, Rafael, “Introducción”, en Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Alianza, Madrid, 1998.

AHRENS, Heinrich, *Curso completo de derecho natural o de filosofía del derecho*, Madrid, 1873

ALARCON ALARCON, María del Mar, “La Constitución de Cádiz y la nueva cultura política liberal: apoyos y resistencias (1812-1814)”, en Marieta Cantos Casenave y Lola Lozano Salado (edit.) *Dos siglos llaman a la puerta (1812-2012)*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2013.

ALVAREZ CONDE, Enrique, y TUR AUSINA, Rosario, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2012.

ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.

ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, GUTIERREZ GUTIERREZ, Ignacio, y RODRIGUEZ ZAPATA, Jorge, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, vol II, Ramón Areces, 2008 (4ª ed.).

ANKERSMIT, Frank “Representative Democracy”, en *Antítesis*, vol. 6, núm. 12, (2013), pág. 465-466.

APARICIO, Miguel Ángel, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona, 1983.

ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel (coord.), *Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812: ¿la primera revolución liberal española?*, Cortes Generales, Madrid, 2012.

ANKERSMIT, Frank, “Representative Democracy”, en *Antítesis*, vol. 6, núm. 12, 2013.

ARAGÓN REYES, Manuel, *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1990.

- *Constitución, democracia y control*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

- “Estudio preeliminar”, en Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008.

ARGUELLES, Agustín de, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989.

AGUIRRE, Jorge Francisco, “Los límites de la representatividad política y las alternativas de la democracia líquida”, en *Revista internacional de Pensamiento Político*, vol. 10, 2015.

ARÓSTEGUI, Julio, “Un nuevo sistema político”, en *Historia de España. Crisis del Antiguo Régimen, de Carlos IV a Isabel II*, Historia 16, núm. 9, 1982.

- *La investigación histórica: teoría y método*, Crítica, Barcelona, 1995.

ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo, *Representación política y derecho fundamental*, CEPC, Madrid, 2005.

ARROYAL, León de, *Cartas político-económicas al conde de Lerena*, Ed. Rodríguez Villa, Madrid, 1878.

ARTERTON, Christopher, *Teledemocracy: Can technology Protect Democracy?* Newberry Park, California, 1987.

ARTOLA, Miguel, *Constitucionalismo en la historia*, Crítica, Barcelona, 2005.

- *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ariel, Madrid, 1978.

- *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza, Madrid, 1983.

ARTOUS, Antoine, *Marx, el Estado y la política*, Sylone, Barcelona, 2016.

AYUSO, Miguel, “La representación política en la edad contemporánea”, en *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, núm. 1, 1995.

AYMES, Jean-René, *La guerra de la independencia en España (1808-1814)*, Siglo XXI, Madrid, 2003.

BAÑI LEON, José María “Estudio preliminar”, en Carl Schmitt, *Ensayos sobre la Dictadura (1916-1923)*, Tecnos, Madrid, 2013.

BARBER, Benjamín R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley and California, 2003.



BARBER, Benjamin R., *The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times*, Princeton University Press, 1989.

BASTIDA, Francisco J. [et al.], *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del TC)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987.

BECKER, Ted, “Teledemocracy: Bringing power back to the people”, en *Futurist*, núm. 12, 1981.

BECKER, Ted, and SLATON, Christa Daryl, *The future of teledemocracy*, Praeger, 2000.

BENTHAM, Jeremy, *Constitutional Code*, vol. I, Oxford, Clarendon Press, 1983.

BERTELLONI, Francisco, “La teoría política medieval entra la tradición clásica y la moderna”, en Pedro Roche Arnas (Coord.), *El pensamiento político en la edad media*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 2010.

BIGLIERI, Paula, “Sociedad civil, ciudadanía y representación: el debate de los clásicos de la modernidad”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 191, 2004.

BIGLINO CAMPOS, Paloma, “Las facultades de los parlamentarios, ¿Son derechos fundamentales?”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, 1993.

- “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23”, en *Revista General de Derecho*, núm. 514-515, 1987.

BILBAO UBILLOS, Juan Maria, “Derechos y libertades. Estudio Preliminar”, en *Leyes Políticas Españolas 1808-1978*, Tomo V, Iustel, 2015.

BISBAL TORRES, Marta, “El “mercado libre de las ideas” de O.W.Holmes”, en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 27, 2007.

BISCARETTI di RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

- *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965.

BLACKSTONE, William, *Commentaries on the laws of England in four books*, vol. I, Liberty Fund Inc., 2011, pág. 114. (Recurso online: [goo.gl/jceIgK](http://goo.gl/jceIgK))

BLANCO VALDÉS, Roberto L., *El valor de la constitución*, Alianza, Madrid, 2010.

- *La construcción de la libertad*, Alianza, Madrid, 2010.

- *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.

- “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015.

BLOCH, Marc, *La sociedad feudal*, Akal, Madrid, 1986.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

- *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

- “Democracia representativa y teoría marxista del Estado”, en *Sistema: Revista de ciencias sociales*, núm. 16, 1977.

- *Ni con Marx ni contra Marx*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

- “Organicismo e individualismo”, en *Este País*, núm. 74, 1997.

BOCKENFORDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000.

BONNASSIE, Pierre, *Del esclavismo al feudalismo en Europa Occidental*, Crítica, Barcelona, 1992.

BREY BLANCO, José Luís, “Partidos políticos y teoría de la representación”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 92, 1999-2000.

BRIGGS, Asa, *Historia social de Inglaterra*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

CAAMAÑO MARTÍNEZ, José, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt*, Porto y Cia, Santiago de Compostela 1950.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M., “Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992.

CABALLERO DOMÍNGUEZ, Margarita, “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”, en *Ayer*, núm. 34, 1999.

CANO BUESO, Juan, “En torno a las transformaciones de la representación política”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, CEPC, Madrid, 2002.

CARRÉ de MALBERG, Raymond, *Contribución a la teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

CARDOSO, Ciro Flamarion Santana y PEREZ BRIGNOLI, Héctor, *Los métodos de la historia*, Crítica, Barcelona, 1976.

CARRERAS SERRA, Francesc de, “Los partidos en nuestra democracia de partidos”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.

CASALS BERGES, Quintí, *La representación parlamentaria en España durante el Primer Liberalismo (1810-1836)*, Espai/Temp, Edicions de la Universitat de Lleida y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2014.

CASES MENDEZ, José Ignacio, “La elección de 22 de septiembre de 1837”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 212, 1977.

CASO GONZALEZ, José Miguel, *Jovellanos*, Ariel, Barcelona, 1998.

CASTELLÀ ANDREU, Josep María, “Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible”, en Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (Coord.), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares, Granada, 2014.

- *Los derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Barcelona 2001.

CASTELLS, Irene y MOLINER, Antonio, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolución Liberal en España (1789-1845)*, Ariel, Barcelona, 2000.

CLAVERO, Bartolomé, *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*, Madrid, 1984.

CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo “La quiebra de la representación política”, en Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, núm. 3, 2004.

-“Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 13, núm. 38, 1993.

COHEN, Joshua, *Rousseau. A free Community of Equals*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

COKER, F.W., *Organismic theories of the State*, Columbia University, Longman Green & Co, 1970.

COLOMER VIADEL, Antonio, *El sistema político de la constitución española de 1837*, Congreso de los diputados, Madrid, 1989.

*Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980.

CORONA, Carlos E., “Sobre el tránsito del absolutismo al liberalismo”, en *Cuadernos de investigación: Geografía e historia*, Tomo 1, fasc. 2, 1975.

CORTES RODAS, Francisco, “Los fundamentos normativos de la democracia y el problema de la representación política”, en *Res Pública*, núm. 25, 2011.

COSTA, Pietro, “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, 2004.

COSTIN, W.C. y WATSON, J. Steve, *The law and working of the Constitution. Documents 1660-1914*, Adam and Charles Black, vol. I, 1961.

CONSTITUCION ESPAÑOLA. *Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Tomo I, Madrid, 1980.

CRIADO de DIEGO, Marcos, “Sobre el concepto de representación política: lineamiento para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 28, 2012.

DAHL, Robert Alan, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.

DARDE, Carlos, “Avanzar retrocediendo. La reforma electoral española de 1878”, en Carlos Malamud (coord.), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América latina: las reformas electorales (1880-1930)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

DEDIEU, Jean-Pierre, “El aparato de gobierno de la Monarquía española en el siglo XVIII”, en Guillermo Pérez Sarrión (edit.), *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Sílex, Madrid, 2011.

Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, 30 de diciembre de 1810 y 28 de agosto de 1811

DIAZ, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, 1981.

DIEZ BUESO, Laura, “Balance de quince años de jurisprudencia constitucional sobre los partidos políticos”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 35, 2015.

DIEZ PICAZO, Luís María, “Apología de la democracia representativa”, en *Parlamento y Constitución*, núm.16, 2014.

DIPPEL, Horst, “Constitucionalismo moderno. Introducción a una historia que necesita ser escrita”, en *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 6, 2005.

- “El concepto de constitución en los orígenes del constitucionalismo norteamericano (1774-1776)”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 6, 2010.

DOBB, Maurice, *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Siglo XXI, Madrid, 1982.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Madrid, 1988.

DURAN y BAS, Manuel, *Estudios políticos y económicos*, Imprenta Antonio Brusi, Barcelona, 1856.

DUSO, Giuseppe, “Génesis y lógica de la representación política moderna”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 3, (2004).

EGIDO, Teófanos, *Carlos IV*, Arlanza, Madrid, 2001.

ENGELS, Friedrich, *Los orígenes de la familia, de la propiedad privada y del Estado*, Alianza Editorial, 2008.

ELORZA, Antonio, *La ideología liberal en la Ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970.

FAIR, Hernan, “El pensamiento de Rousseau. Sus implicaciones en el marxismo y en las ideas democrático-igualitarias”, en *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*, Vol. 3, núm. 1, 2009.

FENICHEL PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1985.

FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor, *Historia política de la España contemporánea, 1885-1897*, Madrid, 1969.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Roberto, *Manual de Historia de España. Siglo XVIII*, Historia 16, Madrid, 1993.

- “La herencia histórica del absolutismo borbónico”, en Guillermo Pérez Sarrión (edit.), *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Sílex, Madrid, 2011.

- *Carlos III*, Ediciones Arlanza, Madrid, 2001 (Nueva edición ampliada en Editorial Espasa, Madrid, 2016).

FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier, “Los orígenes del constitucionalismo español: soberanía, división de poderes y representación”, en Alberto Sabio Alcutén (coord.), *Las Cortes de Cádiz y los significados políticos del primer liberalismo español*, Diputación provincial de Huesca e Instituto de Estudios Altoaragoneses, Huesca, 2013.

FERNÁNDEZ SEBASTIAN, Javier y CAPELLÁN de MIGUEL, Gonzalo “Historia del concepto “opinión pública” en España (1808-1936). Entre la moral, la política y la ciencia social”, en Gonzalo Capellán (Edit.), *Opinión pública. Historia y presente*, Trotta, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ de la MORA, Gonzalo, “El organicismo Krausista”, en *Revista de Estudios políticos* Núm. 22, 1981.

- “Schmitt y la democracia”, en *Estudios sobre Carl Schmitt*, Veintiuno, Madrid, 1996.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio, *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 32, 1994.

FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, Trotta, Madrid, 2008.

FINER, Herman, *The theory and practice of modern government*, Methuen & Co, London, 1946.

FIORAVANTI, Mauricio, *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2001.

FLAQUER MONTEQUI, Rafael, “Ciudadanía civil y ciudadanía política en el siglo XIX: el sufragio”, en Manuel Pérez Ledesma (dir.), *De súbdito a ciudadano. Una historia de la ciudadanía en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

FONT OPORTO, Pablo, “El artículo 9.2 entre el valor igualdad y el Estado social. Estudio histórico y sistemático”, en *Revista General del Derecho Constitucional*, núm. 16, 2013.

FONTANA, Josep, “Antoni de Capmany i les Corts catalanes”, en *Práctica y estilo de celebrar cortes en el reino de Aragón, principado de Cataluña y reino de Valencia*, Editorial Base, Barcelona, 2007,

FOSSAS ESPADALER, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, *La Constitución y otras cuestiones fundamentales*, Editorial Planeta, Barcelona, 1978.

FRALIN, Richard, *Rousseau and Representation. A Study of the development of his Concept of Political Institutions*, Columbia University Press, New York, 1978.

FROMM, Erich, *Marx y su concepto del hombre*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

FUENTES, Juan Francisco, “Clase media y burguesía en la España liberal (1808-1874): Ensayo de conceptualización”, en *Historial social*, núm. 17, 1993.

GABLENTZ, Otto Heinrich Von Der, *Introducción a la ciencia política*, Herder, Barcelona, 1974.

GALVAO de SOUSA, José Pedro, *La representación política*, Marcia Pons, Madrid, 2011.

GANSHOF, François-Louis, *El feudalismo*, Ariel, Barcelona, 1975.



GARCIA, Román, “Historia de los conceptos y filosofía política en Carl Schmitt”, en *Res pública*, núm.1, 1998.

GARCÍA CÁRCEL, Ricardo (Coord.), *Historia de España del siglo XVIII: La España de los Borbones*, Cátedra, Madrid, 2002.

GARCÍA GARCÍA, José Francisco, “El control de constitucionalidad en *El federalista* y los fundamentos de una sociedad libre”, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 30, núm. 3, 2003.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1999.

GARCÍA LÓPEZ, Eloy, “Inelegibilidad política y constitución democrática: a propósito del artículo 23 de la Constitución”, en José Asensi Sabater, *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

-“Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria. Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 14, 2006.

GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

GARCÍA ROCA, Javier, “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32, 2007.

GARRIDO LÓPEZ, Carlos, “El diputado provincial como representante”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 60, 2000.

GARRIDO MARTÍN, Aurora, “Elecciones y opinión pública en la España liberal (o la ausencia de un electorado opinante)”, en Gonzalo Capellán (edit.), *Opinión pública. Historia y presente*, Trotta, Madrid, 2008.

GARRIDO MARTÍN, Aurora, “La reforma electoral de 1890”, en Carlos Malamud (coord.), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América latina: las reformas electorales (1880-1930)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

GARRIDO FALLA, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001.

GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991.

*-Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

*-El Estado español como estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.

GIDDENS, Anthony, *El capitalismo y la moderna teoría social*, Labor, Barcelona, 1971.

GIERKE, Otto Friederich von, *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

GIMENEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Un Parlamento en transición. Las Cortes Constituyentes (1977-1979)*, Ediciones UAM, Madrid, 2015.

GOGGANS, Phillip, “Political freedom and organic theories of State”, en *The journal of Value Inquiry*, núm. 38, 2004.

GONZÁLEZ ADANEZ, Noelia, *Crisis de los imperios. Monarquía y representación política en Inglaterra y España, 1763-1812*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *La nueva ley Fundamental para La Reforma Política*, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, Madrid 1977.

GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel, “Inmigración y participación política. El derecho al voto de los extranjeros”, en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. II, Editorial Universitaria, Madrid, 2012.

GUIU PAYÀ, Jordi, “Jean-Jacques Rousseau y la particularidad de lo político”, en Pablo Sánchez Garrido (dir.), *Historia del análisis político*, Tecnos, Madrid, 2011.

GUILLAMÓN, Francisco Javier, “Las Cortes de Cádiz: de imperio a nación”, en Jorge Novella Suárez (edit.), *La Constitución de Cádiz en su bicentenario (1812-2012)*, Edit.um, Murcia, 2013.

GUIZOT, François, *Histoire des origens du gouvernement représentatif en Europe*, Didier, Paris, 1851.

HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 2005.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John, *El federalista*, Akal, España, 2015.

HARNECKER, Marta, *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, Siglo XXI, 1976.

HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971.

HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

- *Escritos políticos*, Madrid, 1985.

- *Las ideas políticas contemporáneas*, Comares, Granada, 2004.

HELLER, Herman, *Escritos políticos*, Madrid, 1985.

HERNÁNDEZ GIL, Antonio, “Sistema de valores en la Constitución”, en Antonio López Pina (edit.), *La constitución de la monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena, *Tendencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*, Akal, Madrid, 2004.

HERRERO, Javier, *Los orígenes del pensamiento reaccionario español*, Alianza Universidad, Madrid, 1988

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

- *El valor de la Constitución*, Crítica, Barcelona, 2003

HERRERO LÓPEZ, Monserrat, *El nomos y lo político: la filosofía política de Carl Schmitt*, Eunsa, Navarra, 1997.

HOBBS, Thomas, *El leviatán*, Altaya, Barcelona, 1994.

HOBBSBAWM, Eric, *Sobre la historia*, Crítica, Barcelona, 1998.

HOLGADO GONZÁLEZ, María, “¿Qué y a quiénes representan hoy los partidos políticos?”, en *Sistema*, núm. 188, 2005.

HOOKER, Richard, *Laws of Ecclesiastical Polity*, Clarendon Press, Oxford, 1905.

HUARD, Raymond “Las prácticas del sufragio universal en Francia entre 1848 y 1914. Avances pioneros, novedades provisionales, proyectos inacabados”, en Salvador Corner (coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa*, Cátedra, Madrid, 1997.

HULST, Marc Van der, *The parliamentary mandate. A global comparative study*, Inter-Parliamentary Union, Geneve, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P., “El sobrio significado de la democracia”, en *Estudios públicos*, núm. 33 (1989).

IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio, *Participación ciudadana en las corporaciones locales desde el artículo 23.1 de la constitución española*, Tesis doctoral, Universidad de Cádiz, 2004.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 2000.

JIMENEZ CAMPO, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999.

JOUVENEL, Bertrand, “Du groupe”, en *Revue française de science politique*, Vol 5, núm. 1, 1955.

- *Sobre el poder: historia natural de su crecimiento*, Unión Editorial, 2011.

GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría del Estado*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1971.

GARCÍA ROCA, Javier, “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, CEPC, Madrid, 2002.

GUIMARAES, Juárez, “Marxismo y democracia: un nuevo campo analítico-normativo para el siglo XXI”, en *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2003.

KAHAN, Alan S., *Liberalism in Nineteenth Century Europe. The political culture of limited suffrage*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.

KAUFMANN, Matthias, *¿Derecho sin reglas? Los principios filosóficos de la teoría del Estado y del Derecho de Carl Schmitt*, Alfa, Barcelona, 1989.

KAUSTKY, Karl, *Parlamentarismo y democracia*, Editora Nacional, Madrid, 1982.

KENNEDY, Ellen, *Carl Schmitt en la República de Weimar*, Tecnos, Madrid, 2012.

KELSEN, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006

KELSEN, Hans, *Socialismo y Estado. Una investigación sobre la teoría política del marxismo*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1985.

- *Teoría general del derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

KERVEGAN, Jean-François, *¿Qué hacemos con Carl Schmitt?*, Escolar y Mayo, Madrid, 2013.

KERR, Clark, *La sociedad multidimensional. Marshall-Marx y la época actual*, Guardian de Publicaciones, Madrid, 1970.

LACCHÉ, Luigi, “Constitución, Monarquía, Parlamento: Francia y Bélgica ante los problemas y “modelos” del constitucionalismo europeo (1814-1848)”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 2, 2000.

LA PARRA LOPEZ, Emilio, *La libertad de prensa en las Cortes de Cádiz*, Valencia, 1984

Juan Ignacio Marcuello Benedicto, “La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal”, en Rafael Flaquer Montequi, *Derechos y Constitución*, Ayer, núm. 34, 1999.

LAPORTA, Francisco Javier, “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate”, en *DOXA*, núm. 6, 1989.

LEE, Hwa-Yong, *Political Representation in the Later Middle Ages*, Peter Lang, New York, 2008.

LEFEBVRE, Edwin, “The Belgian constitution of 1831: the citizen burgher”, en *Zentrum für Europäische reictpolitik*, 1997.

LENIN, Vladimir, *El Estado y la revolución*, Ediciones en lengua extranjera, Pekín, 1971.

LEWIS, Lionel Stanley, *When Power Corrupts: Academic Governing Boards in the Shadow of the Adelphi Case*. Transaction Publishers, New Brunswick, 2000.

LINDSAY KEIR, David, *The constitutional history of modern Britain since 1485*, Adam & Charles Black, London, 1966.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Aguilar, Madrid, 1969.

- *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Altaya, Barcelona, 1994.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.

LÓPEZ BLANCO, Carlos, “El artículo nueve, párrafo segundo, de la Constitución: una aproximación general”, en *Jornadas de Estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, Vol. I, Secretaria General Técnica, Madrid, 1988.

LÓPEZ GUERRA, Luís, “El derecho de participación del art. 23.1 CE”, en *XII Jornadas de Estudio. Los derechos fundamentales y libertades públicas*, Vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993.

LUCIANI, Máximo, “Commentario della Costituzione. Art. 75 Referendum y El referéndum, cuestiones teóricas y de la experiencia italiana”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008.

LUCIANO PAREJO, Alfonso, *Constitución y valores de ordenamiento*, Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 1990.

MACPHERSON, Crawford Brough, *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1981.

MAITLAND, Frederic William, *The constitutional history of England*, Cambridge University Press, London, 1941.

MANDEL, Ernest, *La teoría marxista del Estado*, Anagrama, Barcelona, 1976.

*Manifiesto fundacional el Partido Demócrata*, 1849.

MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

MARÍA LARRIERA, Alejandro, “La creación del sistema moderno de representación: ¿Una forma de eludir la democracia?”, en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XXXIX (Parte I), pág. 87.

MARTÍNEZ-SICLUNA y SEPÚLVEDA, Consuelo, “Carl Schmitt y la crítica al parlamentarismo”, en *Estudios sobre Carl Schmitt*, Veintiuno, Madrid, 1996.

MARTÍN NÚÑEZ, Esther, *El régimen Constitucional del Cargo Público Representativo*, CEDECS, Barcelona, 1996.

MARTÍN MÉNDEZ, Pablo, “Rousseau y el liberalismo. Sobre un posible discurso para el conocimiento y la transformación del hombre”, *Las Torres de Lucca: revista internacional de filosofía política*, núm. 6, 2015.

MARTÍNEZ, José María y RODRÍGUEZ PRIETO, Rafael, “El regreso de la educación cívica. Benjamín R. Barber y la democracia fuerte”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 38, 2004.

MARTÍNEZ MERCADER, Juana “La refundación de Suiza a mediados del siglo XIX. Un modelo vigente”, en *Anales de Historia Contemporánea*, núm. 17, 2001.

MARTÍNEZ MERCADER, Juana, *Suiza en la Europa de los nacionalismos (1840-1874)*. Interlibro, Alicante, 1998.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique, “La vertiente política de la crisis del reinado de Carlos IV (1788-1808)”, en Pere Molas Ribalta (edit.), *La España de Carlos IV*, Tabapress, Madrid, 1991.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales”, en Miguel Ángel Aparicio (coord.), *Parlamento y sociedad*, Universidad de Barcelona 1980.

(de Marx y Engels hay que revisarlo todo a fondo)

MARX, Karl, *Crítica al programa de Gotha*, Ediciones Momo, Bogotá, 2000.

- *Crítica a la filosofía de Hegel*, Biblioteca Nueva, 2002.
- *Contribución a la crítica de la economía política*, Comares, 2004.
- *Manuscritos económico y filosófico* Colihue, 2007.
- *La cuestión judía*, Anthropos, 2009.



MARX, Karl, ENGELS, Friedrich y LENIN, Vladimir, *La comuna de Paris*, Anteo, Buenos Aires, 1973.

MARX, Karl y ENGELS, Friedrich, *Manifiesto comunista*, Ayuso, Madrid, 1976.

MASTELLONE, Salvo, *Historia de la democracia europea*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1990.

McCORMICK, Peter, “The Recall of elected Members”, en *Canadian Parliamentary Review*, núm. 11, 1994.

MILL, John Stuart, *Del Gobierno Representativo*, Tecnos, Madrid, 1985.

MÜLLER, Adam, *Elementos de política*, Revista de Occidente, Madrid, 1935.

McLELLAN, David, *Karl Marx. Su vida y sus ideas*, Crítica, Barcelona, 1977.

MERCHÁN ÁLVAREZ, Antonio, “La Historia del Derecho en Alemania. Bibliografía general, Centros de Investigación y enseñanza de la Disciplina en las Facultades de Derecho”, en *Anuario de historia del derecho español*, núm. 45, 1975.

MONEREO PÉREZ, Ángel Luís, “La teoría orgánica de la sociedad en el Krausismo y tradicionalismo español”, en *Eikasia. Revista de filosofía*, núm. 349 (2014).

MONEREO PEREZ José Luís, “La tensión entre los principios de legalidad y legitimidad en Carl Schmitt”, en Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidad*, Comares, Granada, 2006.

De la MORENA y De la MORENA, Luis, “Democracia y representación: sus presupuestos y correlaciones”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 55 (1979).

MOSCA, Gaetano, *La clase política*, Ariel, 2011.

MORRESI, Sergio Daniel, “En el nombre del pueblo libre. El lugar del pueblo y su representación en los inicios del pensamiento liberal”, en *Modernidades*, Universidad

Nacional de Córdoba-Centro de Investigación de Filosofía y Humanidades, núm. VI, 2007.

NOIRET, Serge “La introducción del sufragio universal y de la representación proporcional en Italia en 1918-191: una frágil modernización democrática”, en Salvador Corner (Coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa*, Cátedra, Madrid, 1997.

MORODO LEONCIO, Raúl, y LUCAS MURILLO, Pablo, “Los partidos políticos”, en Óscar Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo I, Cortes Generales y Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1996.

NOVELLA SUÁREZ, Jorge, “La Constitución de 1812 y su contexto”, en Jorge Novella Suárez (edit.), *La Constitución de Cádiz en su bicentenario (1812-2012)*, Edit.um, Murcia, 2013.

OAKESHOTT, Michael, “The masses in representative Democracy”, en *The politization of Society*, Indianapolis, Liberty Fund, 1979.

OLIVETTI, Marco, “Los referendos en serio: la experiencia italiana”, en *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 15, 2007.

ORTEGA y GASSET, José, *La rebelión de las masas*, Buenos Aires, Orbis, 1983.

OSSORIO, Julián Santamaría, “El debate sobre las listas electorales”, en Antonio Joaquín Porras Nadales y Pedro de Vega García (edit.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.

PACHECO, Máximo, “La Teoría Marxista del Estado y del Derecho”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Vol. 10, núm. 10, 1970.

PALOMAR MALDONADO, Evaristo “Sobre la representación política en la teorización del racionalismo (siglos XVII y XVIII)”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 87, 1997.

PECES-BARBA, Gregorio, *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984.

- *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

PENDAS GARCIA, Benigno, “Teoría del Derecho y del Estado en Otto von Gierke”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 1, 1991-1992.

PÉREZ ALBERDI, María Reyes, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.

PÉREZ LEDESMA, Manuel, “La vida parlamentaria en España: de la revolución de 1868 a la derrota republicana de 1939”, en Gonzalo Capellán de Miguel (edi.), *Parlamento y parlamentarismo en la España Liberal. Manuel de Orovio y Práxedes Mateo-Sagasta*, Parlamento Riojano y Ateneo Riojano, Logroño, 2000.

PÉREZ JUAN, José Antonio, “La aplicación de la ley de imprenta de 15 de marzo de 1837”, en *Anuario de historia del derecho español*, núm. 76, 2006.

PÉREZ ROYO, Javier, *La reforma constitucional inviable*, Catarata, Madrid, 2015.

PÉREZ SOLA, Nicolás, “Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental del participación directa en los asuntos públicos”, en *Revista de derecho político*, núm. 41, 1996.

PÉREZ VEJO, Tomás, *España imaginada. Historia de la invención de una nación*, Galaxia Gutenberg y Fundación Alfonso Martín Escudero, Barcelona, 2015.

PERRY, Roland, *Elecciones por ordenador*, Tecnos, Madrid, 1986.

PEYROU, Florencia, “Demócratas y republicanos: la movilización por la ciudadanía universal”, en Manuel Pérez Ledesma (dir.), *De súbdito a ciudadano. Una historia de la ciudadanía en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

PIRETTI, María Serena, “¿A quién representar, qué representar? Una mirada a través de la Europa del siglo XIX”, en *Ayer: Revista de Historia contemporánea*, núm. 61, 2006.

PORRAS NADALES, Antonio Joaquín y de VEGA GARCÍA, Pedro “Introducción: el debate sobre la crisis de la representación”, en Antonio Joaquín Porras Nadales y Pedro de Vega García (edit.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.

PORTERO MOLINA, José Antonio, “Sobre la representación política”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel, “La prohibición del mandato imperativo como una garantía al servicio de la representatividad democrática”, en *Debates constitucionales*, núm. 1, 1999.

- “Las garantías del Derecho de participación política a través del sufragio activo”, en *Revista de Derecho político*, núm. 52, 2001.

- “La titularidad del derecho de participación política”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 104, 2002.

- “La representación política como derecho fundamental”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 3, 2004.

- “El origen del derecho electoral español: la instrucción del 1º de enero de 1810 y la Constitución de 1812”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, 2012.

- ¿Nos representan o no?, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 46, 2012.

- PRIETO SANCHIS, Luís, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Debate, Madrid, 1990.
- PULIDO QUECEDO, Manuel, *El acceso a los cargos y funciones públicas: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992.
- PUY, Francisco, “Pluralismo en CE 1978, Art 1.1º”, en *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, Vol. I, Secretaria General Técnica, Madrid, 1988.
- QUESADA CASTRO, Fernando, “Democracia, ciudadanía y virtudes públicas”, en *Dialéctica*, núm. 38, 2006.
- RAMAS SAN MIGUEL, Clara, “¿Para qué “Estado”? Introducción a *Ética de Estado y Estado pluralista*, de Carl Schmitt”, en *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, vol. 44, 2011.
- RAMIREZ, Manuel, “Los grupos parlamentarios”, en Miguel Ángel Aparicio (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.
- RAMÍREZ NARDIZ, Alfredo, “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 94, 2015.
- RAMÍREZ JIMENEZ, Manuel, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.
- RINGROSE, David R., *España, 1700-1900: El mito del fracaso*, Alianza, Madrid, 1996.
- RIVAS ACUÑA, Israel, “Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell, *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México, 2006.
- RIVERA GARCÍA, Antonio, *Reacción y revolución en la España liberal*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.
- RUBEL, Maximilien, “El concepto de democracia en Marx”, en *Revista Metrópolis*, núm. 3, 2003.
- ROCA JUNYENT, Miquel, “Una primera aproximación al debate constitucional”, VV.AA, *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978
- RODRÍGUEZ URIBE, José Manuel, *Sobre la democracia de Jean-Jacques Rousseau*, Dykinson, Madrid, 1999.
- ROMÁN ROMAN, Adelaida y SÁNCHEZ ESTÉVEZ, Juan Manuel, “Bibliografía reciente sobre la transición a la democracia en España”, en *Aula*, Vol. IV (1994), pág. 269-300

ROS, Alf, *¿Por qué democracia?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989.

ROURA i AULINES Lluís, “El reinado de todos juntos (1789-1808)”, en Ricardo García Cárcel (coord.), *Historia de España siglo XVII. La España de los Borbones*, Cátedra, Madrid, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*, Tecnos, Madrid, 1988.  
- *El contrato social*, Altaya, Barcelona, 1993.

RUBEL, Maximilien, “El concepto de democracia en Marx”, en Revista *Metrópolis*, Núm. 3, 2003.

RUBIO CARRACEDO, José, “Democracia y legitimación del poder en Rousseau”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 58, 1987.

- *¿Democracia o Representación? Poder y legitimidad en Rousseau*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

RUBIO LLORENTE, Francisco “El Parlamento y la representación política”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

RUJULA, Pedro y CANAL, Jordi (edit.), *Guerra de ideas. Política y cultura en la España de la Guerra de la Independencia*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

RUSSELL, Bertrand, *El poder*, RBA, Barcelona, 2013.

SÁNCHEZ AGESTA, Luís, “Significado y poderes de la Corona en el Proyecto constitucional”, VVAA, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1978.

- *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980.

- “Sobre la crisis del régimen parlamentario en Carl Schmitt”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 64, 1989.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., *La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política (1975-1976)*, Instituto Juan March, Madrid, 1990.

- *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995

- *La transición española en sus documentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1996.

- “En defensa de la representación política”, en *Claves de la razón práctica*, núm. 91, 1999.
- *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003.
- *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 2005.

SAUQUILLO, Julián “Representación política y democracia”, en Elías Díaz y José Luis Colomer (eds.), *Estado, justicia, derecho*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

- “Los fundamentos de la representación política: el origen de la relación conceptual entre pueblo, órgano y ley”, en *AFDUAM*, núm. 8, 2004.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.

- “Teología política”, en Carl Schmitt, *Escritos políticos*, Cultura Española, 1941.
- “El concepto de la política”, *Estudios políticos*, Cultura Española, Madrid, 1941.
- *La teoría del partisano*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1966.
- *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.
- *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1998.
- *El concepto de lo político*, Alianza, Madrid, 1998.
- “El Führer defiende el derecho” (1934), en Héctor Orestes Aguilar, *Carl Schmitt, teólogo de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008.
- *El valor del Estado y el significado del individuo*, CEPC, Madrid, 2014.

SERRA, María, ZURITA, Rafael y PEÑA, María Antonia, “La representación política en el discurso del liberalismo español”, en *Ayer: Revista de Historia contemporánea*, núm. 61, 2006.

- *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

SIEYÈS, Emmanuel, *¿Qué es el tercer estado?*, Alianza, Madrid, 2003.

- *Escritos y discursos de la Revolución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, Juan José, “El modelo de Cádiz y la asunción de la supremacía constitucional en nuestro constitucionalismo histórico”, en Manuel Aragón y Juan José Solozábal, *Constitución de 1812. El nacimiento de la libertad*, Anthropos, núm. 236, 2012.
- SOLÉ TURA, Jordi, “La Constitución de 1978 desde el punto de vista comunista”, en *Documentación administrativa*, Núm. 180, 1978.
- *Los Comunistas y la Constitución*, Forma, Zaragoza, 1978
- “Els tres problemes principals de la Constitució”, en *Textos*, núm. 2 (2010).
- SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1983.
- SOTO RODRÍGUEZ, José Antonio, “El marxismo y la democracia: itinerario reflexivo desde Marx hasta Mariátegui”, en *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*, núm. 32, (recurso online: [goo.gl/vr31YK](http://goo.gl/vr31YK));
- SPENCER, Herbert, “Representative Government –What is it good for?” en *The man versus the State: with six Essays on Government, Society and freedom*, Liberty Fund, Indianapolis, 1982.
- SCHUMPETER, Joseph Alois, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1988.
- STANLEY LEWIS, Lionel, *When Power Corrupts: Academic Governing Boards in the Shadow of the Adelphi Case*, Transaction Publishers, 2000, pág. 1.
- SYDNEY, Algernon, *Discourses Concerning Government*, Bookfellers, Londres, 1698.
- TAJADURA, Javier, “El caso Bildu: un supuesto de extralimitación de funciones del Tribunal Constitucional. Comentario a la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 1 de Mayo de 2011 y de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de Mayo de 2011”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011.
- TAKAHASHI, H. Kohachiro, *Del feudalismo al capitalismo*, Crítica, Barcelona, 1986.
- The property lawyer*, (May to August 1826), Vol. II, H. Butterworth, fleet-street, J. Hearne, Strand, 1826, pág. 195.
- The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, (VoL. I, Capítulo 13, Documento 7), London: Henry G. Bohn, 1854-56.
- TONET, Ivo, “Marxismo e democracia”, en Liliam Faria Porto Borges e Neiva Galina Mazzuco (org.), *Democracia e políticas sociais na américa latina*, Xamã, São Paulo, 2009.

TORRES del MORAL, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Madrid, 1992.

- *Estado de derecho y democracia de partidos*, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004.

- “Réquiem por el mandato imperativo”, en *Revista de derecho político*, núm. 81, 2011.

TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 1974.

TRUYOL y SERRA, Antonio, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, Tomo III, Alianza, Madrid, 2004.

TUSSELL, Javier, “Edad Contemporánea”, en Javier Tusell (dir.), *Historia de España*, Taurus, Madrid, 1998.

TWOMEY, Anne, “The Recall and Citizens’ Initiated Elections- Options for NSW”, en *UNSW Law Journal*, núm. 34 (1), 2001.

VALDEÓN, Julio, *El feudalismo*, Historia 16, Madrid, 1999.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

VARGAS-MACHUCA, Ramón, “En defensa de la democracia representativa”, en *Claves de razón práctica*, núm. 179, 2008.

VARELA, Javier, *Jovellanos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, “La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 1, 1998.

-“El constitucionalismo británico entre dos revoluciones: 1688-1789”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 2, 2000.

- *La constitución de 1876*, Iustel, Madrid, 2009.

- *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.



- “La constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX”, en Encarna García Monerris y Carmen García Monerris (edits), *Guerra, Revolución, Constitución*, Universitat de Valencia, Valencia, 2012.

- *La monarquía doceañista (1810-1837)*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

- *Política y Constitución en España (1808-1978)*, CEPC, Madrid, 2014.

- “Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada”, en *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*, Alicante, 2015.  
<http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc8p7s4>

VATTER, Miguel E., “La democracia, entre representación y participación”, en Antonio J. Porras Nodales y Pedro de Vega García, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.

VEGA GARCIA, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 44, 1985.

-“Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual”, *Working Paper* núm.141, Barcelona, 1998.

- “Prólogo”, en Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1998.

VILLARROYA, Joaquín Tomás, “El cuerpo electoral en la ley de 1837”, en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 6, 1965.

-*El sistema político del estatuto real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

- *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, Madrid, 1983.

VERDÚ, Pablo Lucas, “¿Volver a Schmitt?”, en *Estudios sobre Carl Schmitt*, Veintiuno, Madrid, 1996.

- *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma de Suárez*, Tecnos, Madrid, 1976.

VOEGELIN, Eric, *Nex Science of Politics: An introduction*, Chicago, 1952.

VV.AA, *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*, Congreso de los Diputados y Centro de Estudios políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

WAGNER, Donald O, “Coke and the rise of Economic Liberalism”, en *The Economic History Review*, vol. 6, 1935.

WYDUCKEL, Dieter, “La soberanía en la historia de la dogmática alemana”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 1, 1998.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, 1987.

ZURITA ALDEGUER, Rafael, “La representación política en la formación del estado español (1837-1890)”, en Salvador Calatayud, Jesús Millán y María Cruz Romero (eds), *Estado y periferias en la España del siglo XIX. Nuevos enfoques*, Universitat de Valencia, Valencia, 2009.