

¿NOS REPRESENTAN O NO?

Do They Represent Us or Not?

Miguel Ángel PRESNO LINERA

Universidad de Oviedo

RESUMEN

Una de las proclamas más escuchadas en las concentraciones del *15-M* es que los cargos políticos *no nos representan*. Para verificar si ese reproche está justificado, en este estudio analizamos primero qué debe ser la representación política en un Estado democrático; a continuación, y para saber si los representantes “nos representan”, nos fijamos en la forma en que han sido elegidos, en el modo en el que ejercen su función y en las prerrogativas que, en teoría, garantizan el ejercicio de esa función.

Palabras clave: representación política, sistema electoral, funciones representativas, prerrogativas parlamentarias.

ABSTRACT

One of the most repeated slogans in *15M* demonstrations is “*politicians do not represent us*”. In order to verify if this criticism is really justified, in this paper we analyse, first, what political representation must be in a democratic state. Secondly, and with the aim of checking if politicians really represent us, this paper considers the electoral system, how politicians exercise their representative function and the specific rights that, theoretically, guarantee the proper exercise of this function.

Key words: political representation, electoral system, representative functions, parliamentary privilege.

1. PREFACIO: LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO

Una de las proclamas más escuchadas en las concentraciones del *15-M* es la que sostiene que los cargos políticos representativos *no nos representan*. Para saber si ese reproche está justificado es necesario aclarar de qué hablamos cuando hablamos de representación política en un Estado democrático: mientras que un sistema liberal se preocupa por la libertad individual y configura la representación como un medio para asegurarla, uno democrático busca la libertad de todos

y convierte la representación en una forma de participación del ciudadano en el ejercicio efectivo del poder soberano¹.

Sin el reconocimiento y tutela de la participación —directa y por medio de representantes— no hay democracia porque participación y conformación del *status* político son las garantías constitutivas del orden democrático². No se trata de que las decisiones jurídicas y políticas más relevantes las adoptemos todos (democracia plebiscitaria), ni mucho menos que todos estemos de acuerdo, sino que todos podamos participar (democracia deliberativa)³.

La progresiva complejidad social y política propia de los Estados modernos justifica la atribución de un protagonismo cuantitativo a la participación a través de representantes, lo que ni puede conducir a desestimar toda voluntad política disidente o eliminar de la discusión pública las cuestiones prácticas⁴, ni a la postergación de la toma directa de decisiones por quienes han de ser sus destinatarios. En este sentido, no cabe hablar de “democracia directa” frente a “democracia representativa”, sino, más correctamente, de “democracia participativa”, que puede ejercerse de forma directa o por medio de representantes.

Es significativo que una autora de referencia como Hanna Fenichel Pitkin reconociera en 1985, en el prefacio a la edición española de *El concepto de representación*⁵, que la omisión más manifiesta en su libro es la no consideración de “lo que ahora me parece que es el tema político más importante en la teoría de la representación: la problemática relación existente entre representación y democracia”.

El problemático proceso de legitimación democrática de la representación se inicia con la elección de los representantes y se cierra con la exigencia de que los elegidos, en el proceso de adopción de decisiones, expresen la representatividad que portan. Así pues, para saber si los representantes “nos representan” hay que atender, primero, a la forma en que han sido elegidos, y, segundo, al modo en el que ejercen su función.

1. Me he ocupado de estas cuestiones, entre otros sitios, en *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000; *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003; “La representación política como derecho fundamental”, *Fundamentos*, n.º 3, 2004, Junta General del principado de Asturias, Oviedo, 2004, pp. 379 y sigs., y “El 15-M y la democracia real”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 25, 2012, pp. 38 y sigs.

2. Hans-Peter SCHNEIDER: “Eigenart und Funktionen der Grundrechte im demokratischen Verfassungsstaat”, en *Grundrechte als Fundament der Demokratie* (Hrsg. von Joachim Perels), Suhrkamp, Frankfurt, 1979, pp. 28 y sigs.; (hay versión española: *Democracia y Constitución*, CEC, Madrid, 1991, pp. 140 y sigs.). Nuestro Tribunal Constitucional configura la participación “como un elemento básico de todo el sistema constitucional” (STC 26/1990, de 19 de febrero, F. 6), que “es la forma de ejercitar la soberanía que... reside en el pueblo español” (STC 51/1984, de 25 de abril, F. 2) y a la que “fue especialmente sensible nuestro constituyente...” (STC 119/1995, de 17 de julio, F. 4).

3. Francisco BASTIDA FREIJEDO: “La soberanía borrosa: la democracia”, *Fundamentos*, Junta General del Principado, Oviedo, 1998, p. 450.

4. Jürgen HABERMAS: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975, p. 54.

5. CEC, Madrid, 1985, p. XI.

2. EL PROCESO DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES

El ordenamiento, a través del proceso electoral, selecciona y filtra las opciones políticas susceptibles de gozar de representatividad en las instancias estatales, cuyas moderadas dimensiones obligan a que expresen esa representatividad un número limitado de opciones políticas, las que han obtenido mayor respaldo de los ciudadanos. Pero si el Parlamento debe ser la caja de resonancia de lo que ocurre en la esfera pública no cabe anticipar aquella restricción a las primeras fases del proceso, donde todas las opciones han de tener similares posibilidades de llegar a convertirse en las más representativas. Sin embargo eso es lo que ocurre en nuestra legislación electoral y de manera cada vez más acentuada.

En primer lugar, la presencia de los partidos en la fase de formación de las candidaturas resulta muy favorecida frente a las agrupaciones de electores, obligadas, por imperativo legal, a reclutar una serie mínima de adhesiones a su proyecto político si quieren concurrir al proceso electoral, lo que supone esfuerzos materiales y económicos que pueden ser determinantes para que tal presentación se produzca. Así, en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, “necesitarán, al menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción” (artículo 169.3 Ley Orgánica del Régimen Electora General, en adelante LOREG).

Desde enero de 2011, y a resultas de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha quedado modificado ese artículo 169.3 y los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones, necesitan la firma, al menos, del 0,1 por ciento de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Además, ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura.

Así, una reforma que, en teoría, se orientaba al incremento de la proporcionalidad en la representación y a la mejora de la calidad democrática de nuestras instituciones produce, como una de sus consecuencias y con el pretexto de favorecer “la seriedad de las candidaturas” —como ya ocurrió en Alemania—⁶, dificultades adicionales para que los partidos minoritarios cumplan la función, constitucionalmente reconocida, de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos (artículo 6).

Con toda probabilidad, y al igual que en Alemania⁷, el Tribunal Constitucional español no consideraría esta previsión inconstitucional por no resultar desproporcionada, lo que no quiere decir que fuera necesaria o conveniente⁸.

6. Ricardo CHUECA RODRÍGUEZ y Juan Carlos GAVARA DE CARA: *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, CEPC, Colección Foro, n.º 25, 2011.

7. *BVerfGE* 60, 16 (168); 71, 81 (96); 82, 353 (364).

8. Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS: *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.

En segundo lugar, la regulación de las campañas electorales en los medios de comunicación de titularidad pública refuerza el papel de las formaciones sólidamente asentadas, puesto que “la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes” (artículo 61 LOREG)⁹.

Dicha distribución tendría que posibilitar que las distintas opciones pudieran expresarse en un contexto de igualdad de oportunidades, que a su vez “guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia...” (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán 85, 264, p. 297).

Donde sí tal vez el Alto Tribunal podría admitir la existencia de inconstitucionalidad es en la previsión incorporada, también en enero de 2011, al artículo 66 de la LOREG, según la cual “durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente”¹⁰. ¿Cuál es el fundamento para presumir que una televisión es neutral si opera en los debates y entrevistas electorales de 2011 de acuerdo con los resultados electorales de 2007? De actuar así, más que la igualdad y el pluralismo se estará favoreciendo la repetición de los resultados electores, a lo que ya “contribuyen” por mandato legal los medios públicos y el sistema de financiación electoral.

Pero la cuestión principal es ¿por qué deben ser neutrales los informativos de una televisión privada? La neutralidad y el pluralismo son deberes constitucionales de los medios públicos pero los privados actúan en ejercicio del derecho constitucional a informar, no al servicio de la “proporcionalidad y neutralidad” políticas. Como explica Francisco Bastida en *La libertad de antena*, la “buena información” se consigue aumentando las fuentes informativas pero no funcionalizando las existentes¹¹. Cuando ya existen numerosas televisiones privadas su disciplina debe ser similar a la de la prensa y si el pluralismo no es el constitucionalmente deseado la causa estará en la política de concesiones.

9. Véanse Emilio PAJARES MONTOLÍO: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, y María HOLGADO GONZÁLEZ: *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant, Valencia, 2004.

10. Véanse los comentarios críticos de Juan José SOLOZABAL ECHAVARRÍA: “Una visión institucional del proceso electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 39, p. 78, y Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: “Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación”, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009, pp. 648 y sigs.

11. Francisco BASTIDA FREIJEDO, *La libertad de antena. El derecho a crear televisión*, Ariel, Barcelona, 1990, p. 273.

En suma, el favorecimiento de las formaciones políticas mayoritarias se extiende de las televisiones públicas a las privadas, lo que abunda en la idea de que la pretensión de articular un sistema electoral más plural y participativo es algo que, al menos en las recientes reformas legislativas, “nunca pudo haber sido y no fue”¹².

Por último, no debe olvidarse que la organización de la financiación pública anual de los partidos se realiza de acuerdo con los resultados electorales cosechados y se dirige a compensar unos desembolsos ya efectuados. La distribución de dicha ayuda exige la obtención de un determinado éxito electoral, lo que significa que no todas las formaciones que toman parte en las elecciones podrán beneficiarse de ella. Pero los resultados electorales, además de condicionar la financiación electoral de los partidos, determinan también la financiación ordinaria de los mismos.

Por si todo lo anterior fuera poco, los “partidos en las instituciones”¹³ han venido incluyendo en la legislación electoral restricciones que dificultan a los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido el acceso a las instituciones representativas; el ejemplo más evidente es la barrera electoral.

Otro elemento del sistema electoral que ha venido incidiendo en la minoración del pluralismo representativo es el juego combinado de la fórmula electoral, el número de escaños a elegir por circunscripción y el tamaño de las entidades representativas: la combinación de una cámara parlamentaria con pocos miembros junto con un tamaño pequeño de las circunscripciones provocará que, incluso con una fórmula de carácter proporcional, se produzca una “distribución desproporcionada de escaños”, que beneficiará a los grandes partidos e incrementará la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales de un partido con una victoria electoral mínima¹⁴.

El sistema electoral español, tejido a partir de unos mimbres constitucionales y legales muy rígidos, es un caso paradigmático en el derecho comparado de cómo se puede influir en el sistema de partidos, reduciendo el número de formaciones, beneficiando a los grandes partidos y aumentando la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales de la formación mayoritaria. Lo ha constatado Rubén Ruiz-Rufino en un estudio en el que se evidencia que un partido político que obtenga un porcentaje de poco más del 40% de votos puede tener la mayoría absoluta en el Congreso de Diputados¹⁵. La consecuencia es la existencia de partidos políticos sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados,

12. Enrique GUILLÉN LÓPEZ: “El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma (Lo que nunca pudo haber sido y no fue)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 92, 2011, pp. 195 y sigs.

13. Expresión de Richard S. KATZ y Peter MAIR en “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”, MONTERO/GUNTHER/LINZ: *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta, Madrid, 2007, pp. 101 y sigs.

14. Véase al respecto, Arend LIJPHART: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 119 y sigs., y 182 y sigs.

15. *La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados*, Fundación Alternativas, 2006; más reciente “¿Por qué reformar el sistema electoral?”, *Zoom político*,

componiendo así un Parlamento que no refleja como debiera las preferencias políticas de los ciudadanos.

En definitiva, la afirmación “no nos representan” entendida como reproche para demandar una modificación de la Ley Electoral que garantice un sistema auténticamente representativo y proporcional que no discrimine a ninguna fuerza política ni voluntad social tiene plena justificación, hasta tal punto que, en opinión de Francisco Bastida, el sistema actual sería directamente contrario a la Constitución al invertir en la composición del Congreso de los Diputados la orientación política expresada por la ciudadanía en las urnas¹⁶.

Así pues, al denunciar estas carencias, el movimiento 15-M está ejerciendo lo que Pierre Rosanvallon llama una *democracia de expresión*, una vía mediante la que la colectividad social manifiesta sus sentimientos, formulas críticas a las actuaciones de los poderes públicos y expresa sus reivindicaciones, en este caso en materia electoral¹⁷.

Es posible que frente a estas críticas se pongan en práctica por los dos principales partidos las *retóricas de la intransigencia* en forma de tesis reactiva-reaccionarias de las que habla Albert Hirschman¹⁸. En principio, el propósito de mejorar el carácter representativo del sistema electoral no debiera provocar la exacerbación de los elementos que menoscaban dicha representatividad (*tesis de la perversidad*) aunque sí tienen más probabilidades de operar las otras dos tesis.

Desde luego, se puede constatar la vigencia de la *tesis de la futilidad*, pues todas las críticas que, académica e institucionalmente, se vienen haciendo al régimen electoral desde los albores de nuestro sistema constitucional no han logrado “hacer mella” alguna en él. En realidad, ya en el Decreto-Ley sobre normas electorales, de 18 de marzo de 1977, aparecen las claves de bóveda del vigente sistema electoral: a) el mapa, con un mínimo de diputados por circunscripción; b) una distribución de escaños que, paradójicamente en un sistema proporcional, “suaviza en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”; c) las candidaturas de listas cerradas y bloqueadas; d) la fórmula electoral “D’Hondt”; e) la barrera electoral y f) la voluntad decidida de corregir el “excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias”.

n.º 8, 2012, ambos disponible en la página de dicha Fundación; <http://www.falternativas.org/> (consultada el 1 de julio de 2012).

16. Véase su detallado estudio “Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de LOREG. Propuesta para una reforma”, en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral...*, pp. 705 ss.

17. Pierre ROSANVALLON, *La contra-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Éditions du Seuil, París, 2006, p. 26.

18. Albert HIRSCHMAN *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 17 y sigs.

Estas previsiones estuvieron muy presentes al elaborar el texto constitucional y con su incorporación a la Norma Fundamental¹⁹ se convirtieron en algo indisponible para las Cortes Generales, formando, en expresión gráfica, nuestra “Constitución electoral”²⁰, cuya articulación procedimental se deja en manos del Legislador, que al desarrollarlo admitió sin pudor que la renovación no era en modo alguno radical “debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-Ley” (Exposición de motivos LOREG).

Por lo que respecta a la *tesis del riesgo*, que apela al coste del cambio o reforma propuestos y que concluye que es demasiado alto pues pone en peligro algún logro previo y valioso, es una retórica usada con frecuencia para oponerse a diversas transformaciones democráticas. En su libro²¹, Hirschman recuerda los alegatos formulados en Inglaterra contra las leyes de reforma electoral de 1832 —que permitió el acceso al sufragio a los varones “jefes de familia” que vivieran en alojamientos urbanos gravados con impuestos anuales de 10 libras esterlinas o más— y 1867 —que extendió el voto a todos los “jefes de familia” residentes en una ciudad durante, al menos, 1 año, lo que supuso el “sufragio universal” masculino para la clase media y parte de la clase trabajadora—. La idea de fondo era el peligro que para la estabilidad parlamentaria y, en general, las libertades civiles supondría “la democracia”.

Ejemplos similares los encontramos en la historia constitucional española en relación con las propuestas de reducción de la edad electoral y del sufragio femenino²². Así, durante la tramitación de la Ley Electoral de 1837 se llegó a proponer por el diputado Charco la rebaja de la edad mínima para votar a los 18 años, pretensión que no prosperó al considerarse que “todos los que han hecho el estudio del hombre físico y moral saben que lo último que se desarrolla en el hombre son los órganos intelectuales, y sobre todo los que constituyen el juicio y el raciocinio, y que estos órganos no están completamente desarrollados, y tampoco la razón y el juicio están en todo su poder hasta que el hombre llega a la

19. Con la objeción del Partido Comunista por la merma de proporcionalidad que suponían; al respecto son muy ilustrativas las palabras del Diputado Solé Tura el 12 de julio de 1978 en la Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados que debatía el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 108, pp. 4184 y sigs. Puede consultarse en <http://www.congreso.es> (consultada el 1 de julio de 2012) y en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, Tomo II, pp. 2236 y sigs.; véase también Jordi SOLÉ TURA y Miguel Ángel APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984; sobre esta cuestión: Miguel Ángel PRESNO LINERA: “Crónica de una desproporcionalidad anunciada”, en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Congreso de los Diputados, 2008, vol. 1, pp. 859-874.

20. Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: “Elecciones y Tribunal Constitucional. ¿Una intersección no deseada?”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 41, 1991, p. 95.

21. *Op. cit.*, pp. 105 y sigs.

22. Me ocupo de estas cuestiones en el libro *Leyes y normas electorales*, Iustel, Madrid, 2012 (en prensa).

edad de la consistencia, que es generalmente la de los 25 años, y si bien en los países meridionales se desarrollan algo antes, también es cierto que en los países septentrionales aún a esa edad no están completamente desarrollados” (intervención del diputado González Alonso)²³.

La discusión se retomó en el ámbito legislativo en 1870 sin que tampoco entonces triunfara la rebaja de la edad electoral, a pesar del ejemplo que suponía el sistema francés “país más septentrional, donde el desarrollo es más difícil, tanto en concepto físico como intelectual”, pero la mayoría asimiló la capacidad de sufragio a la mayoría de edad civil, a la sazón fijada en 25 años²⁴.

Pero quizá el ejemplo más relevante sea, el del reconocimiento del voto femenino: la elección para Cortes Constituyentes de 28 de junio de 1931 se realizó bajo los designios de la Ley de 1907 con las modificaciones introducidas por el Decreto de 15 de abril de 1931, que no reformó el carácter masculino del sufragio activo aunque sí reputó “como elegibles para las Cortes Constituyentes a las mujeres y a los sacerdotes” (art. 3), “curiosa amalgama” en palabras de Clara Campoamor²⁵.

La inclusión de las mujeres en el censo había sido reivindicada a finales del siglo XIX por Adolfo Posada, que fue el primero que se ocupó en España de estudiar desde una perspectiva doctrinal la conveniencia de ampliar el voto a las mujeres²⁶. Previamente, Fernando Garrido había defendido que “la elocuencia, las ciencias, las artes, la política, la filosofía, la moral entran en el dominio de la inteligencia femenina, lo mismo que en la del hombre”. Pero frente a estas tesis, hubo una reiterada oposición al sufragio femenino e, incluso, a la mera presencia pasiva de las mujeres en los escenarios políticos²⁷.

23. Las intervenciones está recogidas en el Diario de Sesiones de las Cortes n.º 219, de 7 de junio de 1837; véase el estudio de Rafael BLAQUER MONTEQUI: “Ciudadanía civil y ciudadanía política en el siglo XIX. El sufragio”, en *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 78 y 79.

24. En 1869 Gabriel FEITO abogó por la extensión de los derechos políticos como forma de redención y regeneración de los pueblos, sosteniendo que se debía atribuir a todos los varones a partir de los 20 años de edad.

25. Clara CAMPOAMOR, *El voto femenino y yo. Mi pecado mortal*, edición del Diario Público, 2010, p. 32.

26. Adolfo POSADA, *El sufragio según las teorías filosóficas y las principales legislaciones*, Sucesores de Manuel Soler, Barcelona, 1903, p. 107.

27. De la que son buena prueba tanto en el ámbito normativo como en el doctrinal, y por mencionar algunos ejemplos, las disposiciones de los Reglamentos de las Cortes de 1810 y 1821 según las cuales “no se permitirá a las mujeres la entrada en ninguna de las galerías de la Sala de Sesiones”, o las opiniones de Alcalá Galiano o García San Miguel; el primero descalificó en 1843 esa posibilidad en términos despectivos: las mujeres “han pretendido en alguna ocasión tener parte en los negocios públicos, y de ello han dado ejemplo algunas en Inglaterra en época nada lejana de nosotros, siendo las que se juntaron, sino de mala vida quizá no de las más respetables ni acaso de las más hermosas *Lecciones de Derecho Político*, CEC, Madrid, 1984, p. 142; García San Miguel propuso que “esta hermosa mitad del género humano permanezca encerrada en los límites naturales de sus afectos y evitémosla por ahora el participar de los muchos disgustos y sinsabores que al hombre proporciona la vida política”, *Diario de Sesiones de las Cortes*, n.º 263, de 22 de abril de 1870, p. 7331.

Será, por fin, la Constitución republicana la que proclame en su artículo 36 que “los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes” y es bien conocido el debate que al respecto mantuvieron en las Cortes españolas Victoria Kent y Clara Campoamor el 1 de octubre de 1931²⁸.

Hoy las reticencias a la profundización democrática del sistema representativo invocan argumentos como favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas” (STC 193/1989, F. 4). Pero ninguno de estos principios ha sido acogido en la Constitución.

La falta de consistencia democrática de estas reticencias se constata viendo el derecho electoral de otros países (sistemas más proporcionales, menos control de las formaciones mayoritarias, campañas electorales más equitativas,...). El propio Consejo de Estado español ha señalado “que el sistema electoral del Congreso de los Diputados,..., presenta algunos aspectos que podrían ser susceptibles de mejora, en aras de garantizar la igualdad de electores y partidos políticos en el proceso electoral y de revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes... Un avance en este sentido podría comportar efectos beneficiosos para el fomento de la participación política de los ciudadanos y una mayor implicación de éstos en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con lo ya dispuesto en la inmensa mayoría de los ordenamientos europeos”²⁹.

3. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES REPRESENTATIVAS Y LAS DISTORSIONES QUE SUPONE LA CONCEPCIÓN PATRIMONIAL DE LOS CARGOS ELECTIVOS

El sistema representativo democrático, a diferencia del liberal, rechaza que alguien decida, al margen de la voluntad política real de los ciudadanos, lo que se considera mejor para la comunidad. En cierta medida se podría decir que, salvando todas las distancias, la representación democrática se aproxima más a la estamental que a la liberal, pues, como aquélla, pretende la expresión de una pluralidad de “representatividades” y, con los ineludibles matices, se busca una aproximación real entre representantes y representados, que no podía existir en la época liberal, en la que la entidad representada tenía un carácter abstracto³⁰.

28. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 1 de octubre de 1931, n.º 48, pp. 1351 a 1354. Véase también su libro *El voto femenino y yo: mi pecado mortal*, Madrid, Librería Beltrán, 1936.

29. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral*,..., pp. 157 y sigs. de la edición en papel, 207 y sigs. de la edición electrónica (consultada el 1 de julio de 2012).

30. Véase el número sobre la representación política de *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Oviedo, 2003, disponible en <http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/index.html> (consultada el 1 de julio de 2012).

Si la cadena de legitimación democrática del sistema representativo se inicia con la elección de los representantes, es evidente que no termina ahí y que dicha elección pretende poner en marcha una correa de transmisión de voluntades entre electores y elegidos, y dado que estos últimos han de otorgar efectividad a la participación política de los ciudadanos, resulta que los parlamentarios y los concejales, cuando intervienen en el proceso representativo, además de ejercer un derecho propio, sirven sobre todo a la realización de un derecho de los representados, con lo que nos encontramos ante una “concepción funcional” del ejercicio del cargo representativo dirigida a mantener la vinculación entre electores y elegidos.

Para ello es imprescindible articular una relación jurídica, y no meramente política, entre el proceso de selección de los representantes y la función representativa que van a desarrollar durante su mandato. Y si se quiere que esta juridificación sea eficaz es necesario superar los esquemas en los que hasta la fecha se ha venido desenvolviendo, pues responden a postulados de impronta más liberal que democrática.

La transformación que significa el tránsito de un Estado liberal a uno democrático tiene que tener consecuencias concretas tanto en los sujetos que asumen el cargo de representante como en el colectivo representado, que no puede ser ya una instancia ficticia a la que se imputa una voluntad inexistente, sino una entidad real que ha manifestado de manera libre una concreta voluntad, y esta última no resulta formada por el conjunto de los destinatarios de las normas en las que dicha voluntad ha de concretarse, sino por los individuos que de entre ellos han podido intervenir en su formación.

Para ello es necesario otorgar significación jurídica de la adscripción política de los representantes, lo que impone como consecuencia que a la hora de configurar el ejercicio de las funciones representativas tiene 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 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, como sucedía en España al amparo del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, aprobado el 13 de octubre de 1977, que permitía la constitución de diferentes Grupos a Diputados cuyas candidaturas en las distintas circunscripciones habían sido presentadas por una misma formación política, por lo que una misma formación política disponía de más cauces de expresión que los inherentes a su concreta representatividad, con la consiguiente desnaturalización de los principios de proporcionalidad e igualdad de oportunidades que deben presidir el funcionamiento de un sistema parlamentario plural y democrático.

Por los mismos motivos, y en segundo lugar, debe rechazarse la pervivencia de prácticas como la del “préstamo de parlamentarios”, en virtud de la cual representantes elegidos en las listas presentadas por una determinada formación política

son “prestados” para que se pueda constituir un Grupo Parlamentario que estará integrado en esencia por los elegidos en la lista avalada por otro partido. Una vez constituido de manera artificial este Grupo Parlamentario, a los pocos días los representantes “prestados” se integran en el Grupo que es expresión lógica de su candidatura electoral, sin que el Grupo que han contribuido a formar desaparezca en la medida en que su número no se reduzca más allá de una determinada cifra a lo largo de la Legislatura.

De esta manera se produce una suerte de transfuguismo virtual en el que unos parlamentarios se encuadran provisionalmente en un Grupo distinto al que les correspondería por su filiación política y, sobre todo, por el compromiso asumido con los electores al formar parte de una determinada candidatura. Y como consecuencia de este tráfico mercantil de los representantes se distorsiona la fórmula jurídica establecida para la expresión de la representatividad política y, en consecuencia, su propia realización. Tales prácticas se han mantenido en los últimos años y han vuelto a ejemplificarse tras las elecciones de noviembre de 2011³¹.

En tercer lugar, debe reinterpretarse en un sentido democrático la concepción tradicional de la prohibición del mandato imperativo que ampara a los parlamentarios (artículo 67.2 de la Constitución). Dicha garantía se convierte en una auténtica distorsión del principio democrático si se concibe como el ejercicio libérrimo de la función representativa y no en el sentido funcional que debe tener en democracia: no hay sometimiento a ningún mandato porque el representante se debe únicamente a la representatividad que porta y que se configura en las urnas, en la voluntad política del cuerpo electoral.

Y es que esta garantía no se concede sino como complemento indispensable para el ejercicio de las funciones, del mismo modo que las prerrogativas parlamentarias. Es decir, se reconoce para que el parlamentario otorgue efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Es, en definitiva, un instrumento establecido para asegurar la expresión de la representatividad política, y es esta finalidad la que ha de presidir su articulación y la que debe modular, en su caso, la libertad del representante en el ejercicio de sus funciones. Es necesario, por tanto, interpretar el contenido del artículo 67.2 de la Constitución a la luz del 23, que garantiza la participación ciudadana en los asuntos públicos, y éste a su vez teniendo presente el principio de representatividad democrática que se desenvuelve a través de los procesos electorales y que da lugar a la existencia de una representación “vinculada” a la voluntad manifestada en los comicios, y no sustitutiva de la misma. En este sentido, mientras que el artículo 67.2 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 artículo 23.2 tutela, con la inestimable

31. Así, por ejemplo, en la IX Legislatura, el Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados de Unión Progreso y Democracia se pudo formar con la adscripción temporal del Diputado de Foro Asturias Ciudadano. Me he ocupado de estas cuestiones en “¿El fin del “préstamo” de parlamentarios?”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 5, 2002, pp. 13 y sigs.

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.

La conexión entre ambos preceptos permite entender, dado el carácter funcional de la prohibición al servicio de la representatividad, que no sólo los parlamentarios de las Cortes Generales gozan de esta garantía, sino que la misma ha de considerarse inherente al ejercicio de la función, cualquiera que sea el ámbito en el que la misma se desenvuelva. En otras palabras, protege también la representatividad que se expresa en las instituciones representativas autonómicas y locales.

En definitiva, la prohibición del mandato imperativo debe constituir, desde la óptica democrática, un reducto último de la libertad del parlamentario, no para avalar cualquier actuación, sino para mantenerse leal a la representatividad que porta y que deriva de la legitimación obtenida en la elección efectuada por los ciudadanos. En este sentido puede concluirse que existe en favor del representante una presunción “*iuris tantum*” de representatividad, de conexión con la voluntad recibida de los electores. Esta presunción puede desaparecer, puesto que no es “*iuris et de iure*”, cuando se producen signos externos que revelan la ruptura de esa relación; por ejemplo, cuando el representante abandona de forma voluntaria el Grupo Parlamentario o Político que otorga relevancia jurídica institucional a su adscripción política.

En cuarto lugar, si el ejercicio de los cargos políticos representativos delimita el haz de facultades de los ciudadanos que a través de los representantes ejercen su derecho a participar en los asuntos públicos, de manera recíproca el hecho de que la actuación del representante esté al servicio de la participación política de los ciudadanos delimita sus facultades y posibilidades de actuación. Por este motivo, el transfuguismo político no es repudiable por el mero hecho de que constituya una forma de discrepancia entre el parlamentario y la formación política que ha avalado su candidatura en las elecciones o el Grupo Parlamentario surgido de aquélla; su rechazo se justifica cuando de esa situación se deriva un menoscabo en la relación con los electores.

La admisibilidad o rechazo de las medidas destinadas a mitigar el transfuguismo habrán de juzgarse bajo el prisma de la lealtad a la expresión de la representatividad que se ha de hacer presente en sede parlamentaria.

En sentido jurídico-representativo, el fenómeno del transfuguismo ha de reconducirse a la actuación de los representantes en sede institucional. No cabe hablar, pues, de transfuguismo cuando el comportamiento que se analiza se refiere al funcionamiento de los partidos o a la conducta de sus militantes en el seno de la entidad política. El militante que se marcha de su partido no es un tráfuga en el sentido aquí utilizado. Sí lo sería, en cambio, la persona, afiliada o no a una formación política, que ha concurrido a las elecciones en una candidatura y que luego se marcha a un Grupo Parlamentario distinto de aquél que es expresión de su candidatura electoral.

No serían tráfugas los representantes que abandonan un Grupo si integran un colectivo con entidad política propia avalada por los electores y portadora de

una concreta representatividad (es el caso, por ejemplo, de los integrantes de una formación política que ha concurrido con sus siglas en coalición con otra u otras a unas elecciones y cuyos componentes titulares de un cargo representativo deciden constituir una agrupación parlamentaria propia).

Si las diferencias se mantienen en el seno del Grupo, sin concretarse en una salida voluntaria del representante disidente, no habría un caso de transfuguismo, aunque el Grupo dispone de la posibilidad de expulsarlo y, en su caso, sancionar así la discrepancia, castigo cuya entidad dependerá de las previsiones reglamentarias (eventual imposibilidad de integrarse en un Grupo distinto al Mixto, prohibición de ocupar el cargo de portavoz de éste,...).

En los supuestos de transfuguismo en sentido estricto, la consecuencia normativa tendría que ser la pérdida del cargo representativo, y aunque está prevista en la Constitución portuguesa (artículo 163), no plantearía problemas su inclusión en una norma “infraconstitucional”. Ahora bien, puesto que el ámbito jurídico de represión del transfuguismo político se activa cuando ocurre en sede representativa, no sería suficiente la salida del partido si no va acompañada también de una marcha voluntaria del Grupo Parlamentario o Municipal.

En esta línea argumentativa, una consideración adicional que incidiría en la legitimidad constitucional de la configuración del abandono voluntario del Grupo Político como causa de pérdida del escaño, la constituye la propia estructuración del sistema electoral: si la representación democrática deriva de la elección y jurídicamente, y por la configuración constitucional y legal de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos se otorgan a las candidaturas presentadas por los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, la condición de representante ha de conectarse a una determinada lista de candidatos en un concreto proceso electoral, con lo que tras el abandono voluntario de una candidatura desaparece la conexión con la representatividad política por ella articulada, lo que puede justificar la pérdida del escaño que posibilitaba la expresión de aquella representatividad y la atribución del mismo al siguiente en la lista o al que se haya presentado como suplente al amparo de las mismas siglas políticas.

A modo de conclusión, de la misma forma que se ha puesto fin a la distorsión que suponía la existencia de diferentes grupos parlamentarios que, sin embargo, eran expresión de una misma opción política, también se deben adoptar las medidas oportunas en relación con el préstamo de parlamentarios y con la prevención del transfuguismo político. Aquí, más que vencer las retóricas de la intransigencia, se trata, en el primero de los casos, de aplicar como corresponde la previsión ya prevista en los Reglamentos de las Cámaras de forma que si no existe el número mínimo de parlamentarios y, en su caso, del porcentaje requerido de votos en ningún caso se permita la creación de un Grupo Parlamentario. Y si se considera que los requisitos deben ser otros, entonces debe cambiarse el Reglamento sin apelar, para evitarlo, a una supuesta interpretación flexible del mismo, que no es más que un burdo incumplimiento.

En cuanto al transfuguismo, parece haber acuerdo entre todas las formaciones políticas, y como tal se ha formalizado³², de que debe tratar de evitarse. El problema es que, primero, no es fácil de juridificar y, segundo, su cumplimiento requiere más lealtad política e institucional de la que es frecuente en nuestro país.

4. ¿TIENEN FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS?

Como es frecuente en las Normas Fundamentales, en la Constitución española se incluyen una serie de prerrogativas que tienen como finalidad garantizar el ejercicio adecuado de las funciones representativas de diputados y senadores; así (artículo 71):

“1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. 2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. 3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras”.

El origen de estas previsiones es antiguo y se ha remontado al Parlamento inglés y al episodio que supuso, en 1397, la condena a muerte impuesta al diputado Thomas Haxley por criticar a la Corte Real. Tiempo después, Thomas Moro reivindicó como esencial a la tarea de los parlamentarios poder expresarse con libertad y en el *Bill of Rights*, de 13 de febrero, se reconoció la “libertad de expresión, debate y procedimientos en el Parlamento”.

Si a lo largo de los siglos se ha justificado la protección de los parlamentarios frente a las amenazas que podían provenir de la Corona o del Poder Judicial, su configuración e, incluso, su existencia, han de someterse a debate en un sistema democrático en el que se proclama la subordinación de todos los poderes públicos a normas jurídicas y donde los partidos se han consolidado como un elemento clave del sistema constitucional, al actuar como correa de transmisión entre el Gobierno y el Parlamento y proyectando su organización y funcionamiento a través de los Grupos Parlamentarios, que son hoy, y no los diputados y senadores singularmente considerados, los que desempeñan las funciones más relevantes.

32. Pueden verse los Acuerdos de 1998, 2000 y 2006 así como la interpretación y aplicación del mismo en la página del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/cooperacion_local/organos_de_cooperacion/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo.html (consultada el 1 de julio de 2012).

¿Hasta dónde debe llegar la irresponsabilidad de los parlamentarios por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones? ¿Es compatible con un Estado social y democrático de derecho, que proclama como algunos de los valores superiores de su ordenamiento la igualdad y la justicia, que no se pueda inculpar ni procesar a un diputado o senador sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenece o que no pueda ser detenido más que en caso de flagrante delito?

Ya en 1920 Hans Kelsen³³ calificó la inmunidad como “privilegio anacrónico” por carecer de justificación la desconfianza frente a la Administración de Justicia y al Gobierno, y consideraba que, entre otras razones, la persistencia de esta institución era una de las causas que explicaban que el parlamentarismo de su tiempo no se hubiera granjeado las simpatías de las masas ni la de la minoría ilustrada.

Sin embargo, en España todavía hoy la regulación constitucional de la inmunidad alcanza una extensión difícilmente justificable en una sociedad democrática avanzada: en primer lugar, resulta excesivo que los parlamentarios únicamente puedan ser detenidos en caso de flagrante delito, sin atención a la gravedad del delito o a su relación con las funciones representativas, cosa que sí es tenida en cuenta en otros textos constitucionales (el artículo 30 de la Norma Fundamental de Finlandia prevé que “no se podrá detener o privar de su libertad a un Diputado... sin el consentimiento del Parlamento, *salvo que existan motivos suficientes para considerarlo culpable de un delito para el que estuviese establecida una pena mínima de seis meses de privación de libertad*”; el artículo 8 de la Constitución de Suecia dispone que si “un miembro del Parlamento es sospechoso de haber cometido un acto criminal, son aplicables las disposiciones de la ley relevantes relativas al arresto, detención o custodia, sólo si se declara culpable o es detenido en el acto, *o si la mínima pena por el crimen no es menor a dos años de prisión*”; el artículo 13 de la Constitución de Irlanda establece que “los miembros de cada Cámara del Parlamento, salvo en caso de traición, como se define en esta Constitución, felonía o violación de la paz, *no serán arrestados en los desplazamientos a una cualquiera de las dos Cámaras o dentro de los límites de las mismas*”,...).

En un contexto más próximo, la Constitución francesa (artículo 26) ha previsto que “en materia criminal o correccional, ningún miembro del Parlamento, podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forme parte. *Esta autorización no es necesaria en caso de crimen, flagrante delito o condena definitiva*. Por su parte, la Constitución de Portugal dice (artículo 157.3) que “ningún Diputado puede ser detenido o encarcelado sin autorización de la Asamblea, *excepto por delito al que corresponda la pena de prisión referida en el apartado anterior [límite máximo superior a 3 años] y en flagrante delito*”. De manera más directa, la Constitución de los Países Bajos no prevé la inmunidad.

Por lo que respecta a la concesión de suplicatorio para que diputados y senadores puedan ser inculcados o procesados, tal exigencia no existe en Alemania,

33. Hans KELSEN, *De la esencia y valor de la democracia*, KRK, Oviedo, 2006, pp. 119 y 120.

Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo o Suecia. Pero en el ámbito de las Cortes Generales no solo no se ha cuestionado el mantenimiento del suplicatorio³⁴ sino que se pretendió ampliarlo a algunos procesos civiles, aunque, como resolvió el Tribunal Constitucional en la STC 9/1990, de 18 de enero (F.9), “la inmunidad parlamentaria se manifiesta inapropiada para impedir el curso de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario, pues el sentido propio de las palabras empleadas por el artículo 71 de la Constitución y la razón misma de la institución excluyen, con absoluta claridad, que su protección se extienda a procesos que no sean penales; es decir, que no entrañen la eventualidad de que sean utilizados con la intención de perturbar el funcionamiento de la Cámara o alterar su composición, mediante la posible privación de la libertad del parlamentario”.

En cuanto a la inviolabilidad, o exención total de responsabilidad por las opiniones y actos realizados en el ejercicio de las funciones parlamentarias, su aplicación ha de ajustarse a los términos constitucionalmente previstos y debe interpretarse de manera restrictiva; en palabras del Tribunal Constitucional, no operará como circunstancia que impide la exigencia de responsabilidad “cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de “político” incluso) fuera del ejercicio de competencias y función que le pudieran corresponder como parlamentario. Así las funciones relevantes para el artículo 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien siéndolo, actúa jurídicamente como tal” (STC 51/1985, de 31 de octubre. F. 6).

Sin embargo, no siempre el propio Tribunal ha sido coherente con su jurisprudencia y así (STC 30/1997, de 24 de febrero) entendió que bastaba la constatación de que un parlamentario había hecho unas declaraciones en el transcurso de una sesión de la Cámara a la que pertenecía para que no se pudiera abrir un procedimiento contra él, aunque —como era el caso— afectaran a un particular y resultara cuando menos cuestionable que tuvieran que ver con el ejercicio de su función representativa.

34. Sobre su cuestionamiento académico véanse, por ejemplo, Ramón PUNSET BLANCO: “Sobre la extensión del ámbito personal de las prerrogativas parlamentarias” *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 3, 1981, pp. 93 y sigs.; VARIOS AUTORES: *Inmunidad parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994; Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: “Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º. Extra 10, 1986 (Ejemplar dedicado a: Estudios de derecho Parlamentario), pp. 175 y sigs.; Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: “Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”; *Revista de las Cortes Generales*, n.º 38, 1996, pp. 7 y sigs.; Eloy GARCÍA LÓPEZ: *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1999; León MARTÍNEZ ELIPE: “Prerrogativas parlamentarias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 5, 2000, pp. 43 y sigs.; Gema ROSADO IGLESIAS: “Prerrogativas parlamentarias y Tribunal Constitucional”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 14, 2006, pp. 39 y sigs., y Alexandre H. CÁTALA i BAS, *El futuro ¿incierto? De las prerrogativas parlamentarias*, Temas de las Cortes Valencianas, Valencia, n.º 14, 2007.

Los ejemplos que se han puesto de derecho comparado sirven para contrarrestar fácilmente las eventuales objeciones que se podrían hacer para evitar la adopción de las medidas que aquí se comentan, que en el plano normativo pasarían por una sencilla —en el procedimiento a seguir (artículo 167 de la Constitución) y en su alcance— reforma del artículo 71 de la Constitución para que o bien se elimine directamente la inmunidad de los diputados y senadores o cuando menos se condicione a que la imposibilidad de su detención se limite a los casos de delitos menores y que tenga alguna conexión posible con el ejercicio de las funciones representativas. También, que se suprima el suplicatorio a semejanza de lo que ocurre en Alemania, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo o Suecia.

5. BREVES CONCLUSIONES

Empezamos estas páginas diciendo que para saber si los representantes “nos representan” hay que atender a la forma en que han sido elegidos y al modo en el que ejercen su función. Pues bien, la conclusión es que ambos condicionantes presentan deficiencias considerables en términos democráticos, por lo que sí tiene fundamento el reproche del ¡No nos representan! entendido no como la negación de las instituciones representativas sino como la denuncia de que no cumplen de manera democráticamente aceptable las premisas que justifican su existencia. Por lo que respecta al sistema electoral, el propio Consejo de Estado ha dicho que “presenta aspectos... susceptibles de mejora, en aras de garantizar la igualdad de electores y partidos políticos en el proceso electoral y de revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes”.

En cuanto al ejercicio de las funciones representativas, debe liberarse de las cortapisas que han acabado por teñirlo de perfiles patrimoniales y partidistas como hemos visto en los casos de préstamo de parlamentarios, la concepción liberal y no democrática de la prohibición de mandato imperativo y las insuficientes medidas en los casos de transfuguismo político.

Finalmente, la actual configuración de las prerrogativas parlamentarias explica, como ya señalara Kelsen, que el parlamentarismo de nuestro tiempo no se haya granjeado las simpatías ciudadanas.

