

DANIEL FERNÁNDEZ CAÑUETO

# REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Prólogo de  
Josep M.<sup>a</sup> Castellà Andreu

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2019

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRÓLOGO</b> .....	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	15
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	21

## PARTE I

### TEORÍA GENERAL

<b>CAPÍTULO I. LAS TEORÍAS SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA</b> .....	25
1. LA TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA MODERNA. ....	25
2. LAS TEORÍAS ALTERNATIVAS .....	33
2.1. La teoría rusioniana .....	33
2.2. La teoría marxista .....	46
2.3. La teoría orgánica del Estado .....	58
2.4. La teoría schmittiana .....	65
<b>CAPÍTULO II. LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA</b> .....	87

## PARTE II

### ESPAÑA

<b>CAPÍTULO III. LOS DEBATES CONSTITUYENTES SOBRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA</b> .....	103
1. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES .....	107

	Pág.
1.1. Principio de soberanía popular (art. 1.2).....	107
1.2. Estado democrático y partidos políticos (arts. 1.1 y 6).....	113
1.3. Forma de Gobierno: Monarquía parlamentaria (art. 1.3)....	117
1.4. Principio de igualdad material (art. 9.2).....	122
2. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	127
2.1. Derecho de participación en los asuntos públicos y acceso a los cargos públicos (art. 23).....	128
2.2. Derecho de petición (art. 29).....	132
3. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU CONCRECIÓN EN LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS.....	134
3.1. Las Cortes Generales: Congreso y Senado (arts. 66, 67, 68 y 69).....	134
3.2. Asambleas de las Comunidades Autónomas y ayunta- mientos (arts. 152.1 y 140).....	156
4. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU VINCULACIÓN CON LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DI- RECTA.....	160
4.1. La iniciativa legislativa popular (art. 87.3).....	161
4.2. Los referéndums (arts. 92, 151, 152.2, 167.3 y 168.3 CE).....	165
5. CONCLUSIONES.....	172
 <b>CAPÍTULO IV. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA RELACIÓN REPRE- SENTATIVA.....</b>	 <b>177</b>
1. TEORÍAS APLICADAS.....	178
2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	180
2.1. La delimitación del objeto.....	180
2.2. Los sujetos de la representación política.....	182
2.2.1. Los representantes políticos.....	182
2.2.2. Los representados.....	186
2.3. El contenido de la representación política.....	192
2.3.1. El contenido de la representación política or- gánica.....	192
2.3.2. La representación política individualizada.....	193
3. LA RELACIÓN REPRESENTATIVA.....	198
3.1. Delimitación del objeto.....	198
3.2. Los sujetos de la relación representativa.....	199
3.3. Contenido de la relación representativa.....	201

	Pág.
4. LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS .....	216
5. RESUMEN DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL ....	227
6. CONSECUENCIAS Y POSIBILIDADES DE LA INTERPRETACIÓN REALIZADA .....	235
6.1. En relación con la metodología.....	235
6.2. En relación con la interpretación constitucional de la prohibición del mandato imperativo del art. 67.2 CE.....	237
6.3. En relación con el ordenamiento jurídico.....	238
 CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES.....	 249
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	 261

## PRÓLOGO

Josep M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU

*Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Barcelona*

Son los actuales tiempos de desafección política de sectores importantes de la ciudadanía, de distancia entre representantes y representados y hasta de creciente indiferencia por la democracia representativa como forma de Estado. Ello amplifica, por un lado, la crisis previamente existente de la representación política y de las instituciones representativas y, por otro lado, profundiza en la crisis del sistema de partidos, que se había forjado en la Segunda posguerra, con aparición de nuevos partidos, movimientos y formas de liderazgo. El resultado de esta doble crisis son Parlamentos más fragmentados y más polarizados, y una mayor dificultad para aprobar leyes y para formar gobiernos. Lo anterior provoca un refuerzo de los Ejecutivos (o incluso del presidente) en la toma de decisiones frente a los Parlamentos, lo cual en no pocas ocasiones lleva a forzar la arquitectura constitucional, basada en la separación y equilibrio de poderes y en un sistema de fuentes con primacía de la ley. Lo anterior sucede, aunque con expresiones distintas, tanto en el contexto de sistemas parlamentarios, como en sistemas presidenciales. El caso español no es, por tanto, nada extraño y quizá lo más destacable sea que la crisis de la democracia representativa ha llegado más tarde, junto con la crisis secesionista, lo que agrava la crisis de la democracia constitucional.

La doble expresión de la crisis de la democracia representativa citada se traduce tanto en una apelación directa al pueblo, en búsqueda de la legitimidad que habrían perdido las instituciones representativas y los partidos mayoritarios, como en el refuerzo de los gobiernos, que aportan la legitimidad por la gestión de los asuntos públicos. Se suele relacionar la crisis de la democracia representativa con la aparición del populismo. Precisamente los varios populismos que hoy se hacen presente por el mundo —y en España coexisten ya los de todos los tipos— coinciden en la denuncia de la democracia representativa y en el cuestionamiento de la democracia constitucional. El líder o el movimiento

se comunican directamente con el «pueblo», interpretan su voluntad y la ejecutan, al margen de las instituciones representativas y de cualquier otra mediación política clásica, que se ve con desconfianza o como obstáculo a la actuación gubernamental y la obtención de sus objetivos, cuando el populismo alcanza el poder. También la acción judicial se presenta como un estorbo a la realización de la voluntad popular, que dichos líderes y movimientos dicen encarnar.

A primera vista, el populismo es un programa atractivo: por su simplismo al plantear las discusiones en términos dicotómicos: la elite frente al pueblo o la gente. Las consecuencias, sin embargo, están a la vista: se ignora el pluralismo político y social en nombre de la «unidad» del sujeto político; se favorecen formas de democracia directa como el plebiscito en manos del presidente; y se deslegitiman los partidos, el Parlamento y los órganos de control del poder, de forma destacada los jueces, identificados todos ellos con dicha elite. No estamos ante un fenómeno nuevo, pero ahora reaparece con fuerza y con ropajes distintos de los de otras épocas. Menos traumáticos, por ahora al menos. El primer ministro de Hungría Orban se ha referido a la «democracia iliberal» en un discurso a las juventudes de su partido FIDESZ de 26 de julio de 2014, para etiquetar su programa político, con parecidos notables con lo que se acaba de indicar. Ya antes Zakaria había aludido al surgimiento de la «democracia iliberal» en los términos siguientes «*Democratically elected regimes, often ones that have been reelected or reaffirmed through referenda, are routinely ignoring constitutional limits on their power and depriving their citizens of basic rights and freedoms*» (1997). A la vista de lo que ocurre en varios países del este de Europa y Latinoamérica, empieza a ser habitual calificar sus regímenes políticos como democracias iliberales. Pero está por ver aún el alcance o dimensión constitucional de tal calificativo: ¿supone realmente la consolidación de un modelo alternativo a la democracia constitucional y representativa? ¿O es más bien una corrección —política o incluso jurídica— del modelo existente, fruto de circunstancias pasajeras?

El populismo da preferencia a la democracia sobre las garantías constitucionales. Desde este punto de vista, el populismo tendría carácter democrático y, por tanto, no supondría una limitación de la democracia en sí misma. Esta es la tesis de Mounk (2018). Sin embargo, otros autores, con los que concuerdo, subrayan que el populismo acaba por erosionar la democracia misma (Müller, 2017). Democracia no es solo la regla de la mayoría, sino que implica respeto a minorías, reglas especiales para aprobar la reforma constitucional con mayorías cualificadas, o la existencia de contrapoderes. Sin estos elementos, la democracia degenera en autocracia. No faltan casos actuales que lo evidencian.

El populismo, así entendido, supone una ruptura de «la aspiración a un justo equilibrio» que caracteriza a la democracia constitucional, como señalara Fioravanti (2001), entre el principio democrático que se expresa a través del Parlamento y el gobierno, por una parte, y la idea

de límites de la política, derivada de la fuerza normativa de la Constitución, y del control de tales poderes por los órganos jurisdiccionales, en particular, el control de constitucionalidad, por la otra; o entre los medievales *gubernaculum* y *iurisdictio* (Bracton). Hoy, ante la amenaza del populismo, que «mina, domina y, en último término, domestica o cancela instituciones y libertades de la democracia» (Krauze, 2018), se hace necesario invocar ciertamente la necesidad del justo equilibrio entre el poder democrático y el control del mismo. Pero también se vuelve urgente la defensa de la democracia representativa como forma de Estado.

Esto último es precisamente el objetivo principal de la obra de Daniel Fernández, que tengo el honor de prologar, y que es una versión revisada de la tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona y que obtuvo los máximos honores. Su oportunidad en el debate constitucional más actual salta a la vista. El autor se propone una revisión y actualización del funcionamiento de la democracia representativa en el sistema constitucional español. Tal propósito parte del mantenimiento de las bases teóricas sobre las que se sustenta la representación política, así como de la crítica fundada a las principales formulaciones alternativas clásicas a la representación política, que vuelven a presentarse a fecha de hoy como anclajes para objetar y superar la democracia representativa.

El caso español nos interesa particularmente. El 15-M lanzó la consigna «No nos representan» frente a las instituciones y la misma democracia representativa; lo sucedido desde entonces es conocido, y por supuesto, inacabado. De ahí el interés que tiene auscultar tendencias y lo que ocurre en otras experiencias constitucionales cercanas cultural y políticamente. Precisamente es en el 15-M y su denuncia donde se sitúa el punto de partida de Daniel Fernández. Y la pregunta consiguiente: ¿cómo afrontar en este contexto la crisis de la democracia representativa? La doctrina científica, y en particular, la constitucionalista, lleva tiempo planteándose las salidas a la situación que estamos viviendo. Unos abogan por una mayor participación popular. Esto es, la potenciación de instituciones de democracia participativa y la demanda de referéndums y de consultas populares de diverso tipo: desde la reforma constitucional a decisiones de gobierno ordinarias (es la respuesta de la democracia radical). Otros, en cambio, ponen el énfasis en la mejora de la democracia constitucional y, en concreto, de los *checks and balances* entre poderes, la independencia judicial y la justicia constitucional (respuesta liberal).

En esta obra, el profesor Fernández Cañueto opta por otro tipo de respuesta a la crisis de la representación, esta de carácter intrínseco a la misma democracia representativa: la mejora de las instituciones e instrumentos que desarrollan la democracia representativa. En opinión del autor del libro, la mejora de la calidad democrática en España no pasa necesaria ni principalmente por la previsión de mecanismos de participación directa. Tampoco entra en la cuestión —por otro lado capital—

de cómo alcanzar un mejor y equilibrado contrapeso entre poderes. Daniel Fernández pone todo su esfuerzo intelectual —con argumentos potentes que podrán juzgar por sí mismos— en otro aspecto que me parece fundamental, y que, a veces, se pasa de soslayo: la mejora de la representación política y de la relación representativa entre representantes y representados. Este planteamiento tiene consecuencias en los temas que aborda, entre los que no es el menor la adecuación de los partidos (y los grupos parlamentarios) a sus funciones constitucionales, sin extralimitarlas.

El enfoque de esta obra no significa que otro tipo de respuestas constitucionales a la crisis de la representación sean superfluas. No falta literatura que lo atestigüe. Ahora bien, cuando se opta por disponer de nuevos instrumentos de democracia directa y participativa, estos deben ser coherentes con el sistema constitucional en el que se insertan, en particular, la democracia representativa. En este contexto, el referéndum puede servir como impulso, contrapeso o límite político de las decisiones de las instituciones representativas y de los gobernantes. Y desde luego, la actuación del pueblo y de los representantes está sujeta al control jurídico, que llevan a cabo los jueces y, en particular, el Tribunal Constitucional, lo que es imprescindible en un Estado de Derecho. De hecho, como bien muestra el autor de la obra que se presenta, el desarrollo jurisprudencial del derecho fundamental de acceso a cargos públicos, en relación con el derecho fundamental de participación en asuntos públicos (art. 23 CE), ha sido capital para perfilar una interpretación constitucionalmente adecuada de la representación política en España. Pero Daniel Fernández no se queda con este aspecto que, siendo importante, no agota el cuadro normativo de la representación política que la Constitución consagra. Por ello, el autor lleva a cabo una interpretación sistemática del conjunto de preceptos constitucionales referidos a la representación política, de los que obtiene conclusiones dignas de ser tenidas en cuenta, por ejemplo, respecto a la prohibición del mandato imperativo y la revocatoria de mandato. Incorpora igualmente un estudio pormenorizado de los debates constituyentes de los principios, derechos e instituciones diseminadas en la Constitución relacionados con la representación política, y señala los problemas que han surgido en su desarrollo constitucional. Al operar de este modo se subraya el valor objetivo o *per se* de la representación política y de la relación representativa entre representantes y representados.

La obra que el lector tiene en sus manos viene a contribuir de manera destacada al debate sobre el futuro de la democracia representativa que tenemos planteado en España. Dicho debate se inserta en una corriente más amplia, de alcance general, que no se puede dejar de lado. Es la mejor tarjeta de presentación de Daniel Fernández Cañueto ante la comunidad de los constitucionalistas españoles y ante una opinión pública ávida de argumentos bien fundados y sensatos, a la vez que apasionados, en defensa de la democracia representativa.



## 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 asegurarse la convivencia y la cohesión social. Y cambiante porque las principales propuestas que la comunidad crea acerca de cómo deben ser dichas reglas, variarán principalmente como consecuencia de la forma en que organicemos el sistema productivo, cuáles sean las estructuras sociales que se forjan dentro de la misma, los valores morales que se conviertan en hegemónicos en su interior en relación con el 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 legalmente 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 nada desdeñable 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, amplificada a menudo interesadamente por algunos medios de comunicación, ha dado una apariencia de corrupción generalizada y sistémica 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 algunas plazas

de nuestro país durante varios meses y cuyo lema más célebre fue, precisamente, «no nos representan», expresado en referencia a los políticos que ocupaban los escaños en la Asamblea legislativa nacional, en las autonómicas y en los plenos municipales. Es bien verdad que esta 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. Sin embargo, 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 la forma del ejercicio de la política?

En la búsqueda de una respuesta certera que nos permitiera entender por qué el malestar de una buena parte de la sociedad civil movilizaba 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 dos opiniones comunes que se erigieron en percutores del posicionamiento mayoritario de los manifestantes críticos.

La primera fue sostener la idea de que España es, desde el punto de vista constitucional, un Estado de partidos donde estos fagocitan la toma de decisiones políticas pensando más en los beneficios de pequeñas oligarquías internas que en el interés del conjunto de la población. Fue, en buena medida, el seguimiento de las teorías de Daron Acemoglu y James Alan Robinson acerca de la existencia de unas «elites extractivas» de carácter político que, desde su preeminente posición de legisladores, se convierten en una minoría que se encarga de crear mecanismos de apropiación continuada de la renta popular para seguir obteniendo beneficios en una época donde no es posible la creación de riquezas, de tal manera que esta minoría política concentrada en las cúpulas de los partidos se apartan de la búsqueda del bien común para dedicar sus esfuerzos a perpetuar la acumulación de riqueza del grupo socioeconómico al que pertenecen: las elites político-económicas. Acción que estas últimas pueden realizar gracias a su posición de sujetos creadores de normas que dan cobertura legal a dicha apropiación inmor<sup>1</sup>. Aseverando, además, que los partidos políticos existentes se han ido expandiendo en el interior de los órganos del Estado de tal forma

---

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

que, directa o indirectamente, ocupan 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 fue articulando una teoría política cercana al ideal roussoniano que proponía 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 estos establecían no fueran plenamente democráticas porque no tenían la voluntad popular directa como sustento de legitimación.

Así pues, no solo se dudaba de la idoneidad intrínseca de la democracia representativa como forma de Estado, sino que además se proponía la aplicación de mecanismos de democracia directa y participativa como alternativa sistémica, siendo su objetivo que ambas se conviertan en la forma hegemónica de toma de las decisiones políticas. Asimismo, junto a ese ideal de corte roussoniano, creemos que también es posible apreciar algunas posiciones con tendencia schmittiana, pues ciertas posturas sostenidas no solo tenían como objetivo relegar a la democracia representativa en pro de la directa y/o participativa, sino que se dedicaban igualmente 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. Primera: que la Carta Magna consolidaba en su interior un Estado de partidos que auspiciaba la generación de una «elite extractiva». Y segunda: 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, 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 del sistema político imperante, es nuestra opinión que los juristas, como científicos sociales, debemos intentar ofrecer respuestas racionalmente construidas a las demandas político-sociales que puedan 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 al respecto, de qué

teorías políticas surgen las creencias críticas expresadas por los principales líderes del 15-M y, por último, si estas alternativas a la democracia representativa resultan objetivamente mejores para la organización de las sociedades complejas.

Sabemos que estamos ante una intrincada 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. 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 en democracia. Es decir, estamos convencidos de que es perentorio focalizar nuestros esfuerzos en tratar de establecer una interpretación constitucional de la representación política partiendo de cuáles son las bases teórico-constitucionales del sistema político español, qué es lo que debe esperar el ciudadano del mismo y cuáles son los límites que no pueden ser traspasados sin que exista una modificación de la propia Carta Magna.

Para abordar esta compleja pero trascendente problemática jurídico-política, es imprescindible dividir nuestra investigación en dos grandes apartados. El primero se centrará en examinar tanto la teoría político-constitucional hegemónica sobre la representación política en Occidente como sus alternativas, determinando la manera en que se ha pretendido organizar la toma de decisiones colectivas dentro de las comunidades políticas, verificando si ha existido alguna aplicación práctica de dichas teorías y analizando finalmente si serían deseables y/o viables actualmente.

El segundo apartado, al que ofreceremos una mayor atención, estará dedicado a nuestro principal objeto de estudio, a saber, el intento de realizar una interpretación de la representación política y la relación representativa en la Constitución española, empezando por analizar los debates constituyentes y acabando por tratar de proponer cuál debe ser la forma en que nos aproximemos constitucionalmente a dicha problemática. Investigación esta última que nos permitirá vislumbrar no solo 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 de 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 art. 23 CE).

En definitiva, frente al problema planteado por la actual crisis lo que vamos a tratar de realizar en esta investigación jurídica es establecer

cómo se ha construido históricamente el sistema de gobierno representativo, analizar tanto sus bases teóricas como las alternativas que se han planteado a lo largo del tiempo y, por último, trascender el habitual estudio del art. 23 CE con el objetivo de configurar una interpretación más amplia y sistemática de lo que dicta la actual Constitución española a dicho respecto, teniendo el propósito siempre presente de acabar configurando una explicación sobre el sistema representativo hispano que permita al ciudadano conocer aquello que la Carta Magna objetivamente establece, es decir, sus verdaderas posibilidades y limitaciones respecto a la representación política, para tratar de evitar que se requiera del sistema de gobierno representativo establecido en la Constitución aquello que este no puede proporcionar efectivamente a no ser que sea reformado por los cauces previstos.

# CAPÍTULO I

## LAS TEORÍAS SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

### 1. LA TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA MODERNA

A la par que menguaron las fuerzas del veterano sistema tardofeudal dando paso a un incipiente sistema capitalista que finalmente se convertiría en hegemónico<sup>1</sup>, se fue construyendo y expandiendo una teoría alternativa a la establecida por el pensamiento aristotélico-tomista de carácter organicista<sup>2</sup> sobre el origen de la sociedad y del poder político que también se iría conformando como dominante.

---

<sup>1</sup> Conforme el capitalismo se fue consolidando, 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 a partir de 1688) o bien prohibidas (como pasó en Francia tras la revolución de 1789). Este fenómeno político de particular importancia fue producto de la subordinación de la producción a un mercado interno libre cada vez mayor y a la necesaria emancipación de los individuos insertos en él para que se desarrollara dicho incipiente mercado, dos procesos que se revelaron incompatibles con el mantenimiento de las estructuras de dominación tardofeudales. Cfr. Anthony GIDDENS, *El capitalismo y la moderna teoría social*, Barcelona, Labor, 1971, pp. 57-127; Pierre VILAR, *Crecimiento y desarrollo*, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 17-135; Maurice DOBB, *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Madrid, Siglo XXI, 1982, pp. 17-41; Joseph Alois SCHUM-PETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984, pp. 27-75; H. KOHACHIRO TAKAHASHI, *Del feudalismo al capitalismo*, Barcelona, Crítica, 1986, pp. 17-20; Jürgen KOCKA, *Historia del capitalismo*, Barcelona, Crítica, 2014, pp. 16-30.

<sup>2</sup> Sobre la representación política feudal véase Otto HINZE, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 103-128; Manuel GARCÍA PELAYO, *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 123-125; Jean TOUCHARD, *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 145-146; Antonio TORRES DEL MORAL, «Democracia y representación en los orígenes del Estado Constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975, pp. 145-150; Otto VON GIERKE, *Teorías políticas de la Edad Media*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 117-130; Ángel Manuel ABELLÁN, «Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, abril-junio 1996, p. 166; Mauricio FIORAVANTI, *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001, pp. 33-55; Israel RIVAS ACUÑA, «Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política», en Diego VALADÉS y Miguel CARBONELL, *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2006, pp. 691-692; Lee HWA-YONG, *Political Representation in the Later Middle Ages*, New York, Peter Lang, 2008, p. 35; FRANCISCO BERTELLONI, «La teoría política medieval entra la tradición clásica y la moderna», en Pedro ROCHE ARNAS (coord.), *El*

Primero Thomas Hobbes en *El leviatán*<sup>3</sup> y después John Locke en el *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*<sup>4</sup>, fueron los principales autores que cimentaron una nueva arquitectura de pensamiento cuyos pilares centrales serían el previo estado de naturaleza de los hombres y el subsiguiente pacto para conformar la sociedad civil<sup>5</sup>. Es decir, fueron los creadores de unas teorías sobre la existencia de un estado presocial en el cual los sujetos no respondían a más norma que su propia voluntad, careciendo de lazos sociales y obligaciones civiles previas pero que, 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, los seres humanos decidían realizar un pacto por el cual se creaba una sociedad civil regulada por normas jurídicas, y dirigida por una autoridad política<sup>6</sup>. De esa manera, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, el paradigma interpretativo que se iría convirtiendo en preeminente establecería que, como el sujeto individualizado era quien decidía constituirse en sociedad, ya fuera por necesidad (Hobbes) 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 eran los estamentos o las corporaciones sino las personas. Es más, esos individuos liberados de las jerarquías «naturales» podían, teóricamente, organizar la sociedad civil de la forma que mejor considerase el conjunto de la propia comunidad<sup>7</sup>.

Una vez modelada esa concepción alternativa del origen de la sociedad y del poder político, la cuestión principal, tanto teórica como práctica, que tuvieron que solucionar los creadores de lo que hoy conocemos como teoría de la representación política moderna fue «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>8</sup>. Una problemática esencial que los

---

*pensamiento político en la edad media*, Madrid, Fundación Ramón Areces, 2010, pp. 17-41; José Pedro GALVÃO DE SOUSA, *La representación política*, Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 111; 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, p. 87.

<sup>3</sup> Thomas HOBBS, *El leviatán*, Barcelona, Altaya, 1994, caps. XIII-XVII.

<sup>4</sup> John LOCKE, *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Altaya, 1994, caps. II-IX.

<sup>5</sup> Aunque Jean Jacques Rousseau también se encuentra entre los autores que ayudaron a cimentar dicha nueva estructura de pensamiento, su posición discrepante en relación con la teoría moderna de la representación política hace que su pensamiento sea tratado en un apartado posterior.

<sup>6</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, pp. 233-249.

<sup>7</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, pp. 28-36; 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), 2005, p. 21.

<sup>8</sup> Pietro COSTA, «El problema de la representación política: una perspectiva histórica», *op. cit.*, p. 15.

pioneros de estas nuevas ideas resolvieron entrelazando dos elementos principales. Primero, la soberanía como un poder político despersonalizado, abstracto, absoluto y perpetuo. Y segundo, la representación política como un instrumento cuyo objetivo es hacer aflorar la voluntad del soberano y legitimar su poder<sup>9</sup>.

Para ello, empezarían afirmando que el paso del estado de naturaleza a la sociedad civil comporta el tránsito de la hipotética plena autonomía individual a la subordinación de esta a un ente superior (pueblo o nación) 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 establece 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 (despersonalizada y abstracta) y, finalmente, cuya perennidad garantiza la estabilidad de la sociedad civil creada (perpetua). Y como consecuencia de su abstracción, también manifestaran más tarde que ese nuevo cuerpo político soberano necesitará un mecanismo real que le permita desarrollar sus poderes, cuestión para la cual será imprescindible que la representación ostente una nueva formulación que exprese los deseos del sujeto colectivo soberano y ejerza su poder a través de una legitimidad que derive de la población<sup>10</sup>.

De esa manera, pensadores como Algernon Sydney<sup>11</sup>, William Blackstone<sup>12</sup>, Edmund Burke<sup>13</sup>, John Stuart Mill<sup>14</sup>, James Madison<sup>15</sup>,

<sup>9</sup> Tomás PÉREZ VEJO, *España imaginada. Historia de la invención de una nación*, Barcelona, Galaxia Gutenberg y Fundación Alfonso Martín Escudero, 2015. En dicho libro, el autor afirma: «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», p. 10.

<sup>10</sup> Thomas HOBBS, *El leviatán*, cap. XVI; John LOCKE, *Ensayo sobre el gobierno civil*, cap. XIII. Cfr. Julián SAUQUILLO, «Los fundamentos de la representación política: el origen de la relación conceptual entre pueblo, órgano y ley», en *AFDUAM*, núm. 8, 2004, pp. 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, pp. 10-17 y 25-37; Roberto L. BLANCO VALDÉS, *La construcción de la libertad*, Madrid, Alianza, 2010, pp. 119-121; 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 de 2012, pp. 84-92; Giuseppe Duso, «Génesis y lógica de la representación política moderna», en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 3, 2004, pp. 9 y 49-64; Antonio TORRES DEL MORAL, «Democracia y representación en los orígenes del Estado Constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975, pp. 150-153.

<sup>11</sup> Algernon SYDNEY, *Discourses Concerning Government*, London, Bookfellers, 1698, p. 451.

<sup>12</sup> William BLACKSTONE, *Commentaries on the laws of England in four books*, vol. I, Liberty Fund Inc., 2011, p. 114. Recurso online: [goo.gl/jcelgK](http://goo.gl/jcelgK).

<sup>13</sup> *The Works of the Right Honourable Edmund Burke* (vol. I, cap. 13, Documento 7), London, Henry G. Bohn, 1854-1856.

<sup>14</sup> John STUART MILL, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 218.

<sup>15</sup> Alexander HAMILTON, James MADISON y John JAY, *El federalista*, España, Akal, núm. 10.



Emmanuel Sieyès<sup>16</sup>, Nicolas de Condorcet<sup>17</sup> o Jeremy Bentham<sup>18</sup> no solo proclamarían que su teoría de la representación política moderna resultaba «inseparable del dogma fundacional de la soberanía»<sup>19</sup>, sino que le otorgarían a dicha representación política una serie de características diferentes a las existentes hasta ese momento. A nuestro juicio, las principales son las siguientes.

Primero, que la soberanía no podía más que residir en el cuerpo civil. Segundo, que la representación ya no era una actuación frente al poder sino depositaria del mismo, cuestión que conllevaba permutar dicho concepto por el de representación política. Tercero, que quienes gobernaban debían ser nombrados por los ciudadanos a intervalos regulares, de tal manera que el voto se erigía como el mecanismo legitimador por excelencia de los poderes delegados. Cuarto, que estaba prohibida la censura de las opiniones políticas, pues tanto los gobernados como los representantes políticos debían poder expresar sus opiniones sin estar sujetos a control gubernamental. Quinto, que debía existir alguna clase de cuerpo representativo colegiado con algo más que capacidad consultiva, razón por la cual el ejercicio de la representación política debería tener su centro neurálgico de desarrollo práctico en unas asambleas con capacidad legislativa (Parlamento, Dieta o Congreso) y de control sobre el poder ejecutivo. Y sexto, que como cada uno de los representantes políticos pasaba tanto a ser creador de los intereses colectivos como a actuar en nombre del conjunto del cuerpo político (y no de los votantes de su circunscripción), el mandato al cual estaban estos sometidos ya no podía ser privado, imperativo y revocable (limitado y tasado) sino que debía configurarse como público, libre e irrevocable. Significando todo ello que el representante político no estaba sujeto a cuadernos de instrucciones ni podía ser constreñido jurídicamente por sus electores, que la rendición de cuentas no sería judicializada para que pudieran asumir con total independencia esa función creadora de la voluntad general y, finalmente, que se eliminaba la figura de la revocación porque la única sanción compatible con el libre mandato era no otorgarles la confianza en la siguiente contienda electoral<sup>20</sup>.

Así pues, la antigua representación de Derecho privado cuya finalidad era constatar unas realidades preexistentes pasaba a ser una representación política de mandato libre y no revocable comportando dos

<sup>16</sup> Emmanuel SIEYÈS, *Escritos y discursos de la Revolución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 218-219.

<sup>17</sup> Cfr. Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general del Estado*, Mexico, FCE, 2011, p. 952.

<sup>18</sup> Jeremy BENTHAM, *Constitutional Code*, vol. I, Oxford, Clarendon Press, 1983, p. 26.

<sup>19</sup> José Antonio PORTERO MOLINA, «Sobre la representación política», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, septiembre-diciembre 1991, p. 95.

<sup>20</sup> Cfr. Miguel AYUSO, «La representación política en la edad contemporánea», en *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, núm. 1, 1995, p. 91; Pedro DE VEGA GARCÍA, «Significado constitucional de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985, pp. 27-30; Israel RIVAS ACUÑA, «Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política», Ponencia presentada en el instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM en el marco del Congreso Internacional de Derecho Constitucional, 2006, p. 6.

consecuencias. Por un lado, que esta última quedará abierta «a potenciales contenidos no tasados de antemano»<sup>21</sup> y, por tanto, «las decisiones de otro me afectan como si fuesen mías aun no siéndolo, pero sin las exigencias y controles propios de la representación o el mandato privado»<sup>22</sup>. Y, por el otro, que se generará una relación representativa en su interior que se conceptualizará y desarrollará como un vínculo político (que no jurídico) a través del cual los representados otorgan la confianza a los representantes para que deliberen en las Asambleas legislativas y se extraiga en ellas la voluntad de la comunidad política, estando posteriormente supeditados los primeros a las decisiones tomadas por los segundos. Es decir, se gestará una relación que se percibirá como un círculo virtuoso de carácter político-moral donde los representados eligen unos representantes políticos para que libremente configuren la voluntad del ente abstracto colectivo<sup>23</sup>.

Estas nuevas teorías fueron gestándose a la par que se ponía en práctica a través de los diversos sistemas de gobierno representativo en el interior del Estado liberal, manteniéndose su núcleo esencial intacto en el posterior desarrollo del Estado democrático. Así pues, por mucho que el sufragio censitario, el voto como función, la prohibición de las facciones y la soberanía nacional del Estado liberal evolucionaron hacia un Estado democrático donde se establece la soberanía popular, el sufragio universal como un derecho fundamental y los partidos políticos como pieza constitucional del engranaje político<sup>24</sup>, las características fundamentales de la teoría de la representación política moderna se han mantenido prácticamente inalteradas hasta los Estados democráticos contemporáneos: libre mandato, no revocabilidad de los representantes federales o estatales y relación representativa como vínculo de carácter político a través del cual los representados otorgan su confianza a los representantes<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Ángel GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 39.

<sup>22</sup> José Antonio PORTERO MOLINA, «Sobre la representación política», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, p. 90.

<sup>23</sup> Dichas características han sido magníficamente compendiadas tanto por Bernard MANIN (*Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 17) como por Hanna FENICHEL PITKIN (*El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 261). Cfr. Ángel GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 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*, Universidad Nacional de Córdoba-Centro de Investigación de Filosofía y Humanidades, núm. VI, 2007, pp. 1-2; Ángel Manuel ABELLÁN, «Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996, pp. 163-172.

<sup>24</sup> Pietro COSTA, «El problema de la representación política: una perspectiva histórica», *op. cit.*, pp. 30-31; Robert L. BLANCO VALDÉS, *La construcción de la libertad*, *op. cit.*, pp. 124-125; Noelia GONZÁLEZ ADÁNEZ, *Crisis de los imperios. Monarquía y representación política en Inglaterra y España, 1763-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 105.

<sup>25</sup> Marc VAN DER HULST, *The parliamentary mandate. A global comparative study*, Geneve, Inter-Parliamentary Union, 2000, pp. 8-9.