

NOTAS SOBRE LA EVOLUCION HISTORICA DEL PARLAMENTO Y DE LA REPRESENTACION POLITICA

Por ANGEL MANUEL ABELLAN

SUMARIO

- I. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PARLAMENTO Y DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.—
II. EL PARLAMENTO Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA LIBERAL.—III. LAS TRANSFORMACIONES
DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CRISIS DEL PARLAMENTO.

I. LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PARLAMENTO Y DE LA REPRESENTACION POLITICA

Sin duda, el Parlamento y la representación política han sido categorías muy relacionadas a través de la historia. Es, por ello, aconsejable estudiar sus antecedentes.

Como es sabido, las Asambleas parlamentarias ya tuvieron notables precedentes en la Europa medieval de los siglos XII y XIII. Por medio de aquellos Parlamentos se expresaba esencialmente la representación política y suponían, al menos, un campo históricamente abonado para el futuro desarrollo del parlamentarismo liberal. Podría afirmarse que éste se produjo con mayor efectividad en el área del mundo que conoció una sólida tradición parlamentaria de tipo feudal: son las experiencias inglesa y continental europea. El caso inglés se caracteriza por un máximo de continuidad evolutiva parlamentaria, y, por el contrario, en el continente se produce una ruptura institucional entre las Asambleas feudales y los modernos Parlamentos (1).

(1) Vid. MAURIZIO COTTA: «Parlamentos y representación», en G. PASQUINO, S. BARTOLINI, M. COTTA y otros: *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988, pág. 276; GIOVANNI SARTORI: «Parlamento», en *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, págs. 188-189. Inciden en la tesis de la ruptura histórica continental entre los Parlamentos medievales y los liberales CARLOS DE CABO MARTÍN: «Algunos aspectos de la problemática "representación-partidos políticos"», en PEDRO DE VEGA (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, pág. 43;

Efectivamente, el Parlamento inglés se ha transformado gradual y profundamente, pero no ha interrumpido su continuidad, y ahí queda, por ejemplo, junto a la Cámara de los Comunes, la vieja Cámara de los Lores, como un vestigio «momificado», formalmente intacto, del parlamentarismo medieval (2).

Sería en todo caso en Inglaterra en donde surgió el Parlamento, formado por nobles y cargos eclesiásticos, como consejo del monarca y para dictar justicia. Más tarde, en los sucesivos Parlamentos, convocados por Simón de Monfort en 1265 y por Eduardo I en 1295, fueron llamados los representantes de condados y burgos para recabarles asistencia económica (3).

La cuestión es que a fines de la Edad Media comenzó a abrirse paso la idea de que el Parlamento representa a todo el pueblo (4) y a lo largo del siglo XVI conseguiría una capacidad de iniciativa legal que contrarrestaba y equilibraba los poderes del rey (5). Después, una vez superadas las pretensiones absolutistas con la victoria de los partidarios del constitucionalismo tradicional en las revoluciones inglesas del siglo XVII, la posición del monarca se debilitó y el Parlamento, fortalecido, pasaría ya a considerarse representante de todo el reino (6).

Notable fue, en aquel contexto de convulsiones histórico-políticas, la concepción teórica sobre la representación formulada por el filósofo Hobbes. Desde luego, Hobbes está considerado como un teórico del absolutismo y no de la representación, pero lo cierto es que ésta desempeña un lugar central en el *Leviatán*, en cuanto significaba la superación del concepto medieval sobre la misma, si bien, por otra parte, negaba, como no podía ser de otro modo, la futura construcción liberal representativa (7).

El elemento moderno de la formulación de Hobbes reside en que ya no existen, según la idea medieval, sujetos singularizados, es decir, los estamentos, sino que ahora sólo hay masas, incapaces de organizarse a sí mismas. Estas conceden su representación como unidad al soberano, quien, por tanto, es un representante autorizado o designado por la multitud para que ejerza el poder. Justamente este ejercicio del poder es el que niega y se contrapone al que después sería el concepto liberal de la representación, puesto que el soberano no tiene límites temporales ni materiales

FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El mandato parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pág. 29.

(2) Vid. M. COTTA: «Parlamentos y representación», cit., pág. 276.

(3) Vid. JUAN J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50 (1986), pág. 77. Se ocupa de la evolución histórica de la representación y del Parlamento inglés RAFAEL DE AGAPITO SERRANO: *Estado constitucional y proceso político*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1989, págs. 164 y sigs.

(4) Vid. J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., pág. 79.

(5) *Ibid.*, pág. 78.

(6) JOSÉ A. PORTERO MOLINA: «Sobre la representación», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10 (1991), pág. 91.

(7) Vid. HANNA PITKIN: *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, págs. 15 y sigs.

en su actuación ni se le puede exigir responsabilidades. Se entiende, en definitiva, que la representación es la voluntad del soberano representante que ha producido la unidad del pueblo (8).

Al margen de esta original teoría representativa de Hobbes y a diferencia del proceso evolutivo del parlamentarismo inglés, es comúnmente admitido la quiebra entre las Asambleas del medievo y los modernos Parlamentos liberales en la mayoría de los países europeos. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, en los Estados típicamente absolutistas: casos de España y Francia. Así, en España, las viejas Cortes o los tradicionales Consejos Reales no pueden ser subsumidos en el concepto político liberal del parlamentarismo representativo (9). En Francia, aun en el siglo XVI, época de mayor esplendor de sus Estados Generales, éstos se limitaban a exponer quejas y formular reivindicaciones (10). Luego dejarían de reunirse entre 1614 y 1689, y el rey se convirtió en soberano absoluto y único representante de la nación (11). Los Parlamentos de los demás Estados continentales sólo se reunieron en ocasiones solemnes (12). En algunos países (Suecia, Polonia, Hungría y los Países Bajos, entre otros), sus Parlamentos estamentales, aunque no tan continuos como en Inglaterra, tampoco presentan la drástica ruptura del pleno absolutismo, al no consolidarse éste, debido a las distintas y peculiares situaciones sociopolíticas (13).

¿Cómo eran y qué tipo de representación encarnaban, desde una perspectiva general, aquellos Parlamentos medievales anteriores a los movimientos revolucionarios burgueses?

Pues, conforme a la estructura compleja de la sociedad política feudal, compuesta por una pluralidad de sedes y niveles de autoridad, aquellos Parlamentos eran instituciones de «representación» que reflejaban de una manera relativamente fiel ese carácter fuertemente descentralizado del sistema. Se trataba de Asambleas que «hacían presente» de algún modo al «país» ante la instancia suprema de gobierno, personificada en el monarca soberano, que constituía la unidad del pueblo (14). Cabe entender en este sentido que el rey y sus estamentos (señores temporales y espirituales y caballeros) «son» el país —no sólo delegados— y, por tanto, pueden representar su poder no para el pueblo, sino «ante» el pueblo. Es lo que Habermas llama la «publicidad representativa», de la que asimismo forman parte, si bien, como

(8) Para comentarios a la sugestiva aportación de Hobbes sobre la representación, vid. J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., págs. 91-92.

(9) Vid. F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., pág. 29.

(10) Sostiene SARTORI que los Estados Generales eran incluso simples asambleas de contribuyentes («Parlamento», cit., pág. 188). No cabe afirmar, por tanto, que en Francia llegara a establecerse un «Parlamento con funciones generales sobre todo el país» (R. DE AGAPITO: *Estado constitucional y proceso político*, cit., pág. 165).

(11) Vid. J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., pág. 78.

(12) Vid. J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., pág. 78.

(13) Vid. M. COTTA: «Parlamentos y representación», cit., pág. 276.

(14) *Ibid.*, págs. 273-279.

espectadores, los laicos, respecto del clero, y los soldados rasos, que están privados de dignidades (15).

De cualquier forma, está claro que el Parlamento medieval actuaba como instancia subordinada de consulta, asistencia y colaboración al monarca, comunicándole quejas e intentando remedios antes de aceptar nuevas imposiciones, sin que hubiera una verdadera participación de la Asamblea en las funciones políticas (16). Como afirma expresivamente Sartori, la representación medieval no estaba asociada al gobierno, sino que el Parlamento o cuerpo representativo era un canal mediador entre los mandatarios y el soberano: representaba a alguien ante algún otro (17).

En la práctica, las Asambleas feudales operaban una representación por grupos, que ejercían como mandatarios no de la *universitas* del pueblo, sino en nombre de los intereses particulares del estamento, de la corporación o de la ciudad que los designaba. Los mandatarios trasladaban al rey las instrucciones recibidas en los *cahiers* (los cuadernos), dentro de cuyos límites debían mantenerse y por los que debían rendir cuentas a sus mandantes, pudiendo ser revocados por éstos si habían sobrepasado el contenido del mandato e incluso respondían los mandatarios con sus propios bienes de los perjuicios causados (18). Por estos motivos se ha considerado al mandato medieval como imperativo y muy próximo a la representación iusprivatista del contrato de mandato, en cuanto gestión de negocios, del que le separan sus fines concretos, pero no su naturaleza interna, entendida en el sentido de que el mandatario sustituye la presencia del mandante, habla en su nombre y actúa por él según los términos del mandato, debe rendir cuentas y puede ser revocado por el mandante (19).

Frente a estos mandatarios, que llevaban al Parlamento las tensiones particulares y localistas, los monarcas continentales acaban por centralizar todo el poder (20). El punto álgido de esta concentración se pondría de manifiesto por medio de la ceremonia y fastuosidad de la corte del rey francés Luis XIV, que expresaba así su representación ante un pueblo constantemente a la expectativa (21).

(15) Parfrasea aquí a Habermas FRANCISCO MURILLO FERROL: «Publicidad parlamentaria», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (Madrid, curso 1988-1989), núm. 74, pág. 463.

(16) Vid. J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., págs. 76-78.

(17) «Representación», en *Elementos de teoría política*, cit., pág. 230; voz «Representación. II: Sistemas de representación», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 9, edición española Aguilar, 1976, pág. 306.

(18) Vid. JELLINEK: *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1973, págs. 432-435; PEDRO DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44 (1985), pág. 26; J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., pág. 91.

(19) Vid. ANTONIO TORRES DEL MORAL: «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203 (1975), págs. 149-150; J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., págs. 75 y 77; J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., pág. 91.

(20) Vid. A. TORRES DEL MORAL: «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», cit., pág. 150.

(21) Vid. JÜRGEN HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, GG Mass Media, 1981, págs. 47-49.

II. EL PARLAMENTO Y LA REPRESENTACION POLITICA LIBERAL

Hasta tal punto el Parlamento inglés ha ofrecido un máximo de continuidad desde las antiguas Asambleas feudoestamentales, que el proceso seguido después por los modernos Parlamentos liberales puede incluirse en el modelo británico universalmente reconocido durante el siglo XVIII.

Estos Parlamentos modernos, ya sea el inglés o los que proceden de la Revolución francesa, son instituciones jurídicamente independientes respecto al pueblo o nación, al recibir los ciudadanos electores no un mandato imperativo, como en la época medieval, sino un mandato representativo (22), que es el que conforma la representación política liberal. Como indica Caamaño, se ha producido en el Estado constitucional liberal una auténtica desjuridificación del proceso representativo; ha desaparecido el elemento relacional propio del mandato imperativo y estamos en presencia de una relación de legitimidad representativa de carácter institucional (23).

En todo caso, parece conveniente señalar cómo el tránsito del mandato imperativo al representativo se produjo en épocas diferentes y por distintos motivos en Inglaterra y en el proceso revolucionario francés (24). Al hilo de esta sucinta exposición irán apareciendo, necesariamente conectados, algunos y conocidos presupuestos de la ideología liberal burguesa, en particular el concepto de nación y su corolario el de soberanía nacional, manifestada a través del sufragio censatario o restringido (25).

En cuanto a Inglaterra, se llegó al mandato representativo por razones pragmáticas (como en tantas otras cosas), ya que en la tensión entre rey y Parlamento cada vez se acusaba más la falta de maniobrabilidad y autonomía del mandatario (26). Si, por un lado, efectivamente, el mandatario se encontraba constreñido, en sus negociaciones, por las instrucciones del mandante, cosa que no favorecía la agilidad y expansión parlamentaria, por otra parte, la situación no resultaba cómoda al propio rey, en orden a la solución de los problemas, ni, aunque parezca paradójico, para presionar a los restringidos mandatarios (27). Esta situación dio paso a una gran flexibilidad en la actuación del representante, quien a través de la fórmula inglesa del *trust*

(22) Vid. HANS Kelsen: *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1974, pág. 53.

(23) *El mandato parlamentario*, cit., págs. 42-43.

(24) Vid. P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», cit., pág. 27.

(25) Sobre la conexión entre mandato representativo, movimiento revolucionario burgués y soberanía nacional, vid. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, México, 1948, págs. 914 y sigs.; C. DE CABO: «Algunos aspectos de la problemática "representación-partidos políticos"», cit., págs. 45 y sigs.; F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 29-39.

(26) Vid. F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., pág. 41.

(27) Vid. A. TORRES DEL MORAL: «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», en *Revista de Derecho Político* (UNED), núm. 14 (1982), pág. 9. Para el papel que en este terreno desempeña la Corona inglesa, R. DE AGAPITO: *Estado constitucional y proceso político*, cit., págs. 167 y sigs.

basado en la figura testamentaria del fideicomiso, contaba con la plena confianza del mandante (28); ya en 1653, el *Agreement of the People* (Pacto del pueblo) daba «por supuesto que los representantes tenían la suprema confianza (*trust*) en orden al cuidado del conjunto» (29). En la práctica, el mandato representativo aparecería como realidad indiscutible cuando las Cámaras británicas consiguieron por completo el poder legislativo (30).

De todos modos habría que desembocar en el siglo XVIII para que la auténtica necesidad del modelo representativo burgués sea doctrinal y políticamente puesta de manifiesto por Edmund Burke en su famoso *Speech to Electors of Bristol* en 1744. En este discurso, Burke avanzaba un grado más en el concepto de representación al argumentar no sólo que el representante debía deliberar y actuar con independencia y según su libre juicio en el interés general de la nación, sino que esto había de ser así porque la legislación y el gobierno son cuestiones de juicio y de razón al alcance únicamente de la altura moral y formativa de los elegidos (31). Otros autores ingleses del siglo XVIII, como Sidney y Blackstone, abundan en las mismas ideas de Burke sobre el mandato representativo (32).

No sería, sin embargo, precisa en Estados Unidos —prolongación en tantos aspectos del derecho e ideas anglosajones— ninguna prohibición expresa de las instrucciones imperativas por cuanto allí «los padres de la Constitución norteamericana no sintieron la necesidad de declarar lo que era obvio, ya que Estados Unidos no tuvo que romper con un pasado medieval» (33). Aun con todo, en la misma línea teórica británica se explicaron los redactores del *El Federalista* Hamilton, Madison y Jay al apoyar la Constitución norteamericana, si bien no enfatizaron tanto la dimensión moral e intelectual de los representantes, toda vez que estas cualidades no les libraban de actuar en su beneficio y en contra de la mayoría. En cambio, concedieron gran importancia a todos los elementos configuradores del sistema electoral: periodicidad de las elecciones, tamaño de las circunscripciones, número de representantes, etc. Se trataba, en definitiva, de garantizar que los intereses de los electores no se verían traicionados por el Parlamento como órgano esencial de la representación (34).

(28) Vid. F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., pág. 41.

(29) Tomada la cita de A. TORRES DEL MORAL: «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», cit., pág. 9.

(30) Vid. P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», cit., pág. 27.

(31) Vid. J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., págs. 93-94; P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», cit., pág. 28; G. SARTORI: «Representación», en *Elementos de teoría política* cit., pág. 229; A. TORRES DEL MORAL: «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», cit., pág. 9.

(32) Vid. J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., pág. 79.

(33) Vid. G. SARTORI: voz «Representación. II: Sistemas de representación», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, cit., pág. 306.

(34) Para comentarios a estos aspectos, vid. J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., pág. 94, en base al texto de HAMILTON, MADISON y JAY: *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

En lo concerniente al proceso revolucionario francés, es verdad que el concepto de representación se aplica con mayor conciencia y sistema que en Inglaterra por razones histórico-políticas frente al Antiguo Régimen, pero las ideas básicas son parecidas y han legitimado el marco teórico y jurídico del mandato representativo en el constitucionalismo actual como una de sus piezas esenciales (35).

Tanto Montesquieu como Sieyès son exponentes clásicos de la teoría francesa sobre la representación. Ambos sostienen la libertad e independencia de los representantes elegidos para tomar iniciativas y discutir los asuntos públicos, si bien sobre todo Sieyès formula más acabadamente —junto a otros grandes revolucionarios como Talleyrand-Perigord, Lally-Tollendal y Barere— la vinculación representativa con la doctrina burguesa de la soberanía nacional (36). Como quiera que la nación la forman sólo los ciudadanos, o sea, el Tercer Estado (excluidos los estamentos privilegiados), los diputados o representantes, en tanto que miembros de la Asamblea representan y expresan la voluntad no de sus electores concretos (por medio del sufragio restringido), sino de toda la nación como colectividad (37).

Desde estos presupuestos se desprenden dos consecuencias de máximo interés. La primera reside en que, al predicarse la totalidad y homogeneidad de la nación, ésta se entiende formada por individuos y la representación tiene un carácter individualista (38), sin que quepa la formación de grupos intermedios o partidos en la Asamblea. Con esto se pretendía evitar, en aquella época, más bien la creación de cuerpos aristocráticos (39). La otra consecuencia es que, si bien se afirma que los representantes manifiestan en la Asamblea la voluntad de la nación, como ésta no tiene por sí misma voluntad, en realidad son los representantes los que constituyen y crean libremente esa voluntad que antes no existía (40). En este punto conviene pun-

(35) Vid. J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., pág. 81; J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., pág. 98.

(36) Vid. P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», cit., pág. 29; A. TORRES DEL MORAL: «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», cit., pág. 10; J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., pág. 95; F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 40 y sigs. La soberanía de la nación se consagraba en el artículo 3 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. También se recogía en el artículo 1, apartado 2, título 3, de la Constitución francesa de 1791, que decía: «La soberanía pertenece a la nación y ninguna fracción del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio.»

(37) En este sentido, vid. ANGEL MANUEL ABELLÁN: «La representación política y la publicidad parlamentaria frente al secreto referidas al derecho de participación», en *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, vol. II (XIII Jornadas de Estudio), Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1993, págs. 1187-1188; J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., pág. 83; R. DE AGAPITO: *Estado constitucional y proceso político*, cit., págs. 159-160. El artículo 7 de la Constitución francesa de 1791 declaraba: «Los representantes nombrados en los distritos no representan a un distrito particular, sino a toda la nación.»

(38) Vid. J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., pág. 84.

(39) Vid. A. TORRES DEL MORAL: «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», cit., págs. 174-175.

(40) Vid. P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», cit., pág. 30, que cita aquí a P. LALUMIERE y A. DEMICHE: *Les régimes parlementaires européens*, París, 1966, pág. 10;

tualizar cómo el abate Sieyès, aun partiendo de la libertad de los diputados, advierte sobre el peligro de la formación de un espíritu de cuerpo entre ellos y de su excesiva independencia respecto del sentir general de la nación. Para evitar estos riesgos propone establecer tanto los adecuados canales de intermediación como ciertas máximas preventivas, tales como la renovación anual por tercios de los representantes y su imposibilidad de reelección inmediata. Es de anotar aquí la diferencia entre estas prevenciones suscritas por Sieyès y las posiciones extremas sostenidas por un Burke o un Condorcet, que reclamaban la absoluta libertad del diputado, aunque la ejerciese contra la voluntad de sus electores, cuando ésta fuera conocida (41).

Al margen de estas precisiones y en síntesis, el tema radica en cómo las ideas liberales prohíben el antiguo mandato imperativo y, *a sensu contrario*, imponen el representativo que, muy relacionado con el principio de la soberanía de la nación, se extiende y pasa a formar parte del constitucionalismo liberal y democrático posterior (42). Nuestra vigente Constitución española de 1978 preceptúa en su artículo 67.2: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.»

Por otra parte, no cabe olvidar en el discurso de la asociación inescindible entre Parlamento y representación, como histórica e ideológicamente, la voluntad de los diputados en la Asamblea, que equivalía a la de la nación, reflejaba públicamente, con publicidad, los valores e intereses colectivos de la opinión pública burguesa (43).

también en este sentido, J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., pág. 83; G. SARTORI: «Representación», en *Elementos de teoría política*, cit., pág. 227.

(41) Para exposición y comentarios sobre las advertencias de Sieyès, vid. J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., pág. 98.

(42) Así se establece en las Constituciones de la mayor parte de los países europeos en los siglos XIX y XX: Bélgica, 1831; Italia, 1848 y 1947; Prusia, 1850; Suecia, 1866; Austria, 1867, 1920 y 1945; Alemania, 1871 y 1949; Holanda, 1887; Dinamarca, 1915. Es expresivo, por ejemplo, el artículo 67 de la Constitución italiana de 1947: «Cada miembro del Parlamento representa a la nación y cumple su tarea sin estar vinculado por ningún mandato.» En cambio, resultan ambiguas las fórmulas de las Constituciones francesas de 1946 y 1958, que cobran sentido en relación con la Declaración de 1789: «La soberanía nacional pertenece al pueblo.» Tomado de G. SARTORI: *voz* «Representación. II: Sistemas de representación», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, cit., pág. 306; reproducido en «Representación», en *Elementos de teoría política*, cit., pág. 230.

(43) Son ideas expuestas con mayor amplitud en los siguientes trabajos de A. M. ABELLÁN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 139-141; «El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18 (1989), págs. 193-196; «La representación política y la publicidad parlamentaria frente al secreto referidas al derecho de participación», cit., pág. 1188. Ideas, a su vez, basadas de modo principal en P. DE VEGA: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43 (1985), págs. 52-54; ANGEL GARRORENA MORALES: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en ANGEL GARRORENA (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia), Madrid, Tecnos, 1990, pág. 54; JÜRGEN HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, cit., págs. 110-111.

Estas categorías liberales (representación, Parlamento y publicidad) han experimentado, durante los siglos pasado y presente, profundas transformaciones, a las cuales, aun sobradamente conocidas, parece oportuno referirse después, siquiera sea a grandes rasgos, no sin antes tender un breve puente de enlace, que habría de servir seguramente para facilitar y adecuar la concepción liberal de la representación y de la publicidad al desarrollo y profundización de la democracia representativa y parlamentaria.

En este sentido, el cambio y adecuación del modelo representativo caminaría de la mano del pragmatismo utilitarista inglés, que ofrece la novedad de ir desmitificando el principio de la soberanía nacional (44). Del utilitarismo de Bentham y Stuart Mill interesa sobre todo su criterio racional del bien social como la mayor felicidad del mayor número de individuos, siendo cada uno de éstos una unidad en la felicidad total neta de una comunidad (45). Pero como, por otro lado, conforme a la gran ley rectora de la naturaleza humana, los individuos son egoístas y buscan el poder sobre otros, únicamente las mejores leyes, las que mejor distribuyan los derechos y obligaciones, serán las que produzcan la mayor felicidad para el mayor número (46).

Es casi obvio decir que esas leyes encajaban para los utilitaristas en el gobierno representativo y responsable de la Inglaterra del siglo XIX (47). Según afirma ilustrativamente Bentham: «Con la única excepción de una democracia bien organizada, los gobernantes y las escasas personas con influencia son enemigos de los muchos que están sometidos...» (48). Ahora bien, preguntado de modo más concreto, ¿en qué consistiría la representación para los utilitaristas? Pues en conseguir la congruencia de interés entre el gobierno y la comunidad (49). De donde deriva que los gobernantes habrán de perseguir los verdaderos intereses del pueblo (50) y, en consecuencia, las opiniones de éste cobran un valor y una importancia extraordinaria (51).

De aquí a considerar que la razón universal ya no puede residenciarse en la voluntad de la nación, expresada por unos diputados moralmente superiores, no hay más que un paso. De modo diferente a la representación clásica, por un lado, cabe ahora entender la representación como reflejo de la variedad de voluntades individuales, que se materializan bien por sujetos personales o bien por grupos, intereses e ideologías específicos. Por otra parte, como dice Portero Molina, «va tomando

(44) Vid. J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., pág. 99.

(45) Vid. C. B. MACPHERSON: *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982, pág. 37.

(46) *Ibid.*, pág. 39.

(47) *Ibid.*, pág. 47.

(48) Citado por C. B. MACPHERSON: *La democracia liberal y su época*, cit., pág. 49.

(49) Sobre la representación en el utilitarismo, vid. H. PITKIN: *El concepto de representación*, cit., págs. 219-231, esp. pág. 223.

(50) *Ibid.*, pág. 227.

(51) *Ibid.*, págs. 228-229.

cuerpo la idea de la responsabilidad política del representante frente a la confianza ilimitada en su capacidad intelectual y su superior rectitud moral» (52).

En claro paralelismo con la evolución del concepto representativo descrito, la significación democrático-parlamentaria del principio de publicidad podría resumirse, según Pedro de Vega, en estas importantes funciones: la de educación política, como hábito y espíritu de discusión, la de control frente a los diputados, la de moralización de la vida pública y la de ruptura de la separación entre representados y representantes, a fin de que éstos puedan conocer los verdaderos deseos y aspiraciones de aquéllos (53).

III. LAS TRANSFORMACIONES DE LA REPRESENTACION POLITICA, LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA CRISIS DEL PARLAMENTO

Efectivamente, la representación y el Parlamento liberales comenzaron a experimentar notables cambios en su significación ya desde las actuaciones proletarias de 1830 y 1848 en Francia. Aquellos acontecimientos produjeron fuertes desajustes sociales y pusieron históricamente de manifiesto la imposibilidad de considerar la nación como un todo homogéneo, moral y supraindividual, en el que los intereses privados pudieran reconducirse a un interés común, como predicaba el liberalismo. Muy al contrario, los intereses sociales se desvelaron antagónicos y el concepto de nación se desenmascaró como servidor de la burguesía e inoperante. Sería el pueblo, como conjunto real y plural, quien a través principalmente de los partidos políticos de masas y de los sindicatos ostentará la auténtica voluntad política, con su deseo de participación y democratización del sistema (54). O dicho de otro modo, como ha subrayado Kelsen, dentro de los intereses en pugna, la voluntad colectiva sólo consistirá en la resultante que de la transacción entre aquéllos hagan los partidos políticos en los que el pueblo se articula (55).

De acuerdo con el nuevo planteamiento, se comprende que el esquema representativo liberal quedara distorsionado, ya que los partidos se habían convertido en mediadores imprescindibles para canalizar la voluntad plural de la sociedad (56). Serían, sin duda, los partidos obreros, organizados y disciplinados, entre los que, paradigmáticamente, habría de encontrarse luego el partido socialdemócrata alemán, los que se posicionaron como verdaderas alternativas políticas populares y chocaran

(52) Para comentarios y consecuencias de la filosofía utilitarista respecto a la representación, vid. J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., págs. 99-100 (cita literal, pág. 100).

(53) «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», cit., págs. 49-50.

(54) Entre la abundante literatura sobre el tema, vid. P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», cit., págs. 34-35; J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., págs. 95-96. También los siguientes trabajos de A. M. ABELLAN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, cit., págs. 141-145; «La representación política y la publicidad parlamentaria frente al secreto referidas al derecho de participación», cit., pág. 1189.

(55) *Esencia y valor de la democracia*, cit., pág. 43.

(56) Vid. F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 51-52.

frontalmente con el anterior modelo de representación (57). Partidos y sindicatos pasan así a un primer plano y representan intereses distintos y contrapuestos en la vida social y política, de tal suerte que no sólo cambiaría el sujeto a representar, el pueblo en su diversidad, sino que quebraría la misma base de la construcción liberal, que residía en la relación directa entre electores y elegidos; ya no será éste (el elegido o diputado) el que constituya la voluntad del representado, sino viceversa, el representante expresará la voluntad del elector, articulada en torno a los partidos políticos (58).

Debido a la incidencia partidista surgen, por tanto, dos tipos nuevos de relación representativa: la del elector-partido y la de diputado-partido (59).

Respecto a la primera, como el partido ha sustituido al representante o diputado, los electores, al votar, «plebiscitan», al decir de Leibholz, opciones de gobierno, y en este sentido afectan al nexo institucional representativo parlamentario a través de la mayoría gubernamental en el Parlamento (60). Los partidos devienen de este modo en el centro de dirección política del Estado tanto desde el funcionamiento interno del Parlamento cuanto por su función de control de otros órganos estatales y, en particular, del Ejecutivo (61).

La segunda vinculación representativa, la de diputado o representante-partido, pasa a ofrecer una visible condición imperativa, porque aquél pierde su libertad de actuación y en lo sucesivo queda sometido al interés y disciplina del partido (62). Cabe advertir en este punto que nunca el representante liberal, independiente y «neutral» en teoría, lo fue en la práctica de un Parlamento clientelar y de notables, elegido por sufragio censitario y defensor de los intereses comunes de los ilustres y propietarios (63).

Por lo demás, al tiempo que los partidos irrumpen en el proceso social y político, y la representación cambia, se van reformando paulatinamente (por ejemplo, en Inglaterra y Francia) las leyes electorales, que amplían el sufragio a millones de ciuda-

(57) *Ibid.*, págs. 48-50; C. DE CABO: «Algunos aspectos de la problemática "representación-partidos políticos"», cit., págs. 50-53.

(58) Vid. J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., pág. 96; P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», cit., pág. 35; C. DE CABO: «Algunos aspectos de la problemática "representación-partidos políticos"», cit., págs. 53-54; ANGELA FIGUERUELO BURRIEZA: «Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14 (1988), págs. 15-17.

(59) Trata, entre otros, esta doble relación A. GARRORENA: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», cit., págs. 46-49.

(60) GERHARD LEIBHOLZ se ocupa del cambio de la representación liberal de los diputados en *Verfassungsstaat und Verfassungsrecht*, Stuttgart-Berlín-Colonia-Maguncia, W. Kohlhammer.

(61) Vid. F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 55-56.

(62) Según CARL SCHMITT, el partido ejerce en la práctica un mandato imperativo sobre el diputado (*Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982, pág. 306). Pueden verse comentarios al respecto en C. DE CABO: «Algunos aspectos de la problemática "representación-partidos políticos"», cit., pág. 54; A. M. ABELLÁN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, cit., pág. 142.

(63) Vid. F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, cit., págs. 46-47.

danos, como muestra de la variedad social que debe ser integrada en el Parlamento (64).

Lo esencial es, a los efectos de nuestro interés, que los partidos cobran una relevancia política y jurídica central para el sistema democrático hasta el punto de que el Estado de nuestro tiempo ha recibido el nombre de Estado de partidos. La prueba está en que los partidos dominan las instituciones estatales y al propio Parlamento (65), en cuyo seno se hace imposible una verdadera deliberación y contraste de opiniones, por cuanto las posturas y los discursos no son más que la ratificación y resonancia de las decisiones tomadas de antemano fuera de las Cámaras por sus fracciones partidistas (66). Se habla con publicidad, «para la galería» de público y periodistas, y se trata de ofrecer una imagen popular de los diputados con vistas electorales; piénsese en lo que supone la transmisión por televisión a todo el país de las intervenciones de los principales líderes políticos en un debate parlamentario (67). Si a esta situación se añade cómo el gobierno se controla a sí mismo en la Asamblea por medio del grupo o grupos que integran su mayoría obtendremos una perspectiva bastante cercana al fin del primitivo dogma de la separación de poderes (68).

Todo ello ha trastornado a fondo la mecánica parlamentaria (69) y ha dado lugar a la tópica denominación de «crisis del Parlamento».

(64) Vid. P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», cit., págs. 34-35; J. J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial», cit., pág. 95.

(65) Destaca la influencia de los partidos en las instituciones del Estado G. LEIBHOLZ: *Verfassungsstaat und Verfassungsrecht*, cit. Comentan las ideas de Leibholz al respecto J. A. PORTERO: «Sobre la representación», cit., pág. 102; A. M. ABELLÁN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, cit., pág. 142. Se ocupa del tema del Estado de partidos MANUEL GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

(66) Vid. A. GARRORENA: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», cit., pág. 50; A. M. ABELLÁN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, cit., págs. 143-144.

(67) Vid. F. MURILLO FERROL: «Publicidad parlamentaria», cit., pág. 466. La instrumentalización del Parlamento en manos de los partidos se encuentra muy bien expuesta de modo general por G. LEIBHOLZ: «Strukturwandel der modernen Demokratie», en *Strukturprobleme der Demokratie*, Karlsruhe, 1958, págs. 94 y sigs.

(68) Vid. A. GARRORENA: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», cit., página 51.

(69) Vid. F. MURILLO FERROL: «Publicidad parlamentaria», cit., pág. 466.