

PARLAMENTO Y PARTIDOS POLÍTICOS: DE CÓMO LIMITAR AL SOBERANO (UNA REFLEXIÓN DESDE EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL)

Javier GARCÍA ROCA

SUMARIO: I. El proceso de incorporación al ordenamiento jurídico de los partidos políticos. II. La posición constitucional de los partidos políticos y la representación por partidos. III. La mediación (desproporcional) del sistema electoral en la representación. IV. Partidos políticos y grupos parlamentarios. V. La incompleta teoría de la representación esbozada en la jurisprudencia constitucional: la titularidad de los escaños por los representantes y el lugar de los partidos políticos. ¿Una contradicción insalvable? VI. Orientación bibliográfica.

I. EL PROCESO DE INCORPORACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En 1928, un clásico del derecho público alemán, Heinrich Triepel, formulaba su muy conocida clasificación sobre la actitud del Estado hacia los partidos políticos, que conviene ahora sea recordada, pues conserva toda su validez propedéutica. En un tiempo no mucho mayor a un siglo —decía— han pasado por cuatro etapas sucesivas: un estadio de lucha o prohibición, un estadio de ignorancia o de tolerancia de hecho, un periodo de reconocimiento y de legalización, y una etapa de incorporación constitucional o constitucionalización.

La Constitución española de 1978, que muchas décadas después, tras el largo paréntesis de la dictadura, conecta con el constitucionalismo europeo que surge después de la Segunda Guerra Mundial, constitucionaliza a los partidos políticos en su artículo 6. Recuérdese también que este precepto constitucional estatuye:

los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de

su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Este artículo tiene una visible influencia en el texto del artículo 21 de la ley fundamental de Bonn de 1949, con algunas significativas omisiones —v. gr., la posibilidad de que el Tribunal Constitucional alemán declare la inconstitucionalidad de los partidos que perturben el orden constitucional demoliberal, facultad que tuvo una desdichada experiencia—; y encuentra como cláusulas constitucionales similares, entre las Constituciones del mismo periodo del constitucionalismo, el artículo 49 de la Constitución italiana de 1948 y el artículo 4 de la Constitución francesa de 1958.

El propio Triepel en el mismo trabajo ya señalaba que los partidos políticos, en cuanto mediadores entre la sociedad civil y la sociedad política, son un producto que sólo aparece con la moderna democracia representativa. Dirá por eso: “El partido político presupone una representación parlamentaria como campo de lucha y un derecho de sufragio parlamentario como instrumento” (p. 187). Y añadirá:

la organización de los partidos se apodera del elector y lo arrastra cada vez más a sus redes y se apodera del procedimiento parlamentario; la decisión parlamentaria, cuando el parlamento tiene una mayoría homogénea, es una decisión del partido, y cuando hay pluralidad de partidos es un compromiso entre ellos; y el diputado ya es un representante del pueblo —de la nación, como pretendía la teoría del Estado liberal— sino un representante de su partido y como tal se siente y actúa.

Sin embargo, en 1928, Triepel, reticente —si no enemigo— en admitir este papel de los partidos, matizaba que esa realidad constitucional no encontraba apoyo en las normas constitucionales escritas:

lo singular es que el derecho escrito, en principio, ignora por completo esta evolución; [...] la expresión *partido* no se encuentra en ningún texto constitucional, en ninguna Ley. Incluso los reglamentos internos de los parlamentos parecen no saber nada de la existencia de partidos políticos y de fracciones (p. 188).

En el mismo periodo también, Hans Kelsen criticaba acertadamente a Triepel por considerar éste incompatible con la naturaleza del Estado el “egofismo” de los partidos y calificar al partidismo moderno como síntoma de una decadencia, y el Estado de partidos como un contra-sentido; Kelsen propugnaba tener en cuenta la realidad política, y cri-

ticaba el mito de un idealizado Estado que representa el interés colectivo frente a la concepción de los partidos como representantes de intereses de grupo; la voluntad colectiva —decía— sólo puede consistir en la transacción de intereses divergentes, y la articulación del pueblo en partidos políticos crea las condiciones orgánicas para esa transacción. En Kelsen ya la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos y requiere de un Estado de partidos.

Casi siete décadas después, en los albores del siglo XXI, el estado de la cuestión en el derecho constitucional europeo (hoy puede empezar a hablarse en el pensamiento jurídico de un *ius commune* europeo por mor del derecho de la Unión Europea y por la creciente influencia recíproca de las Constituciones, las jurisprudencias constitucionales, y las respectivas doctrinas científicas europeas), como hemos visto, es sensiblemente distinto. En España, la incorporación de los partidos al ordenamiento jurídico se ha producido también en diversas normas infraconstitucionales. Ya no hay, por tanto, aparentemente esa rígida separación entre derecho y realidad constitucionales que denunciaba Triepel, si bien —como tendré oportunidad de explicar— algunas importantes divergencias, si no preocupantes hiatos, existen en lo que afecta a la ordenación de los nuevos problemas que los partidos políticos plantean, así como a la construcción de la teoría de la representación, en general, y, en particular, al mandato parlamentario o titularidad de los escaños.

II. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA REPRESENTACIÓN POR PARTIDOS

En cualquier caso, el artículo 6 de la Constitución española está colocado en el título preliminar, que viene dotado de especial rigidez o dificultad para su reforma según el artículo 168.1, una especie de Constitución sustancial o núcleo constitucional duro; coherentemente con esta ubicación, la norma fundamental sitúa a los partidos políticos en una posición constitucional de singular relevancia.

Su creación es libre dentro del respeto a la Constitución y a la ley; y vienen, en particular, regulados por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, que desarrolla y regula esa libertad para su creación en cuanto ejercicio del derecho fundamental de asociación (artículo 22 de la Constitución); de manera que adquieren personalidad jurídica tras su inscripción en el correspondiente registro, en el que deben insertarse sus estatutos o normas organizativas internas; una inscripción que es obligada, pero que no da lugar a un control administrativo de

oportunidad política o de legalidad (así se desprende de las SSTC 3/1981 y 85/1986), sin perjuicio de la posibilidad de un ulterior control jurisdiccional y de estricta legalidad por los órganos del Poder Judicial (al cual no pertenece en España el Tribunal Constitucional).

Su estructura interna y funcionamiento debe ser democrático por mandato constitucional. Pero esta cláusula ha sido interpretada tanto por el Tribunal Constitucional como por la práctica generalidad de la doctrina científica —muy singularmente Ignacio de Otto— no como un deber de acatar todos y cada uno de los valores, principios y normas constitucionales —según una idea de democracia militante o decisionista—, sino como un estricto acatamiento formal. Basta con que la organización estatutaria sea democrática en sus métodos de formación de la voluntad y con que se acate la Constitución en el programa contenido en los estatutos, aunque se postule su reforma. Pueden, pues, defenderse idearios, *v. gr.*, republicanos o independentistas de las nacionalidades internas, o cualesquiera otros que pugnen con los recogidos en la Constitución. Estamos ante una concepción relativista de la democracia como método o forma, de algún modo muy cercana a las elaboraciones de Kelsen. De este modo, la Ley de Partidos Políticos mencionada desarrolla esta idea y exige que la asamblea general de miembros sea el órgano supremo; que todos los miembros de un partido sean electores y elegibles para los cargos; que los órganos de dirección se provean por sufragio libre y secreto, y se obliga a que los estatutos regulen estos extremos.

Cabe, no obstante, la disolución de los partidos políticos por decisión motivada de los órganos judiciales competentes —y su previa suspensión provisional hasta que se dicte sentencia— si incurrían en supuestos de asociación ilícita, así tipificada en el Código Penal, o si su “organización y actividades” son contrarias a los principios democráticos. Que su organización interna no sea democrática es hartamente indemostrable, habida cuenta de la sencillez de los requisitos formales exigidos por la ley. Que su “actividad” sea antidemocrática no es impensable para el caso de partidos antisistema, aunque resulte igualmente de difícil prueba; y, de hecho, en alguna ocasión ante partidos nacionalistas radicales con actividades conexas con organizaciones terroristas sumamente violentas —me refiero a Herri Batasuna— se ha pensado en transitar esta vía a instancias del Ministerio Fiscal. Pero no ha llegado a ser utilizada.

Por lo que atañe a la financiación de los partidos políticos, ésta viene regulada en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, que regula tanto sus fuentes financieras públicas como privadas. Existen subvenciones públicas no condicionadas a los partidos, con cargo a los presupuestos

generales del Estado y para el mantenimiento de sus gastos ordinarios, y que se distribuyen en función del número de escaños y de votos obtenidos en las elecciones al Congreso de los Diputados. Hay también una subvención pública a los grupos parlamentarios de ambas Cámaras de las Cortes Generales —y disposiciones análogas en las Comunidades Autónomas—. Respecto de su financiación privada, la ley prohíbe algunas donaciones: superiores a una cantidad anual por persona física o jurídica; aportaciones de empresas que presten contratos con las administraciones públicas; de gobiernos u organismos públicos extranjeros, etcétera.

Según mi modesto entender, sin embargo, esta regulación legal de los partidos políticos aquí someramente descrita, y contenida en la Ley de Partidos Políticos y en la Ley de Financiación, es sumamente insuficiente, dada la importancia de éstos en un moderno Estado constitucional, que es cada vez más un Estado de partidos. Debería pensarse en proceder a una ordenación más detallada, pese a la dificultad que la misma entraña por la propia naturaleza de estas organizaciones, y que abarcase los nuevos problemas y realidades: un exhaustivo análisis de las fuentes de financiación; previsión de gastos, y, en su caso la publicidad de los mismos; una contabilidad susceptible de un control externo y público; mayores requisitos de democracia interna, cuales son mecanismos para la elección directa por los militantes de los candidatos a las elecciones y de los cargos directivos del partido; garantías frente a los previsibles abusos de las mayorías intrapartidarias respecto de las minorías en materia de sanciones internas y expulsiones o suspensiones de militancia, etcétera. No sería ni mucho menos inútil que un debate se iniciara respecto de estos y otros problemas que la actividad de los partidos políticos suscita, y que son sustanciales en las democracias modernas. Una comisión parlamentaria de investigación, de hecho, ha sido constituida para investigar sobre la financiación de los partidos políticos a raíz de los escándalos provocados por los casos "Filesa" y "Naseiro", relacionados respectivamente con la financiación del PSOE y del PP.

De algún modo, parece verosímil pensar que, sin reglas que garanticen la formación de manera democrática de la voluntad interna de los partidos políticos, difícilmente pueden contribuir éstos a elaborar de manera igualmente democrática la voluntad de los órganos del Estado. De algún modo también, los partidos políticos seguirían funcionando de la manera oligárquica y escasamente democrática que Michels puso de manifiesto en su estudio de 1915 sobre el partido socialdemócrata alemán y que condensó en su conocida tesis sobre la democracia y la

“Ley de hierro de la oligarquía”: la organización es la que da origen a la denominación de los elegidos sobre los electores; quien dice organización, dice oligarquía; la democracia —denunciaba— tiene una preferencia típica por la solución autoritaria de cuestiones importantes. Y el derecho no habría avanzado mucho en la emancipación de normas que frenaran o contuvieran esos abusos e irregularidades.

Recientes escándalos —tanto en España como antes en Alemania y Francia, y especialmente en Italia— referidos a las fuentes de financiación de los partidos por métodos ética o legalmente dudosos, si no directamente delictivos, contribuyen a reforzar la razonabilidad de esta posición favorable a la regulación del fenómeno ante el grave riesgo de desprestigio de las instituciones democráticas que los miembros de los partidos dirigen. Pues no parece una carga sensata —desde una perspectiva realista— pedir a los ciudadanos que diferencien, hasta llegar a disociarlos, entre los órganos de las instituciones públicas y sus titulares. El cambio de toda una vieja clase política por otra —no sé si igualmente vieja— en las elecciones italianas de este año parece ser un indicio de lo que aquí se dice; y debería ser tomada en cuenta en otros países, como una seria advertencia: una sanción en el ejercicio de lo que Rescigno llama una “responsabilidad política difusa” ante el electorado.

Las funciones que la Constitución asigna —y casi reserva— a los partidos políticos son de suma importancia: *a)* “expresar el pluralismo político”, que la Constitución reconoce como un valor del ordenamiento jurídico en su artículo 1.1; *b)* “concurrir a la formación de la voluntad popular”, mediante una función canalizadora de voluntades de la sociedad civil al Estado y a la vez agregadora de voluntades de los ciudadanos —como ha expuesto Sartori—, función que cumplen los partidos mediante sus ideologías, o, más probablemente en nuestros días, mediante los concretos programas que presentan en las campañas electorales y prometen desarrollar de acceder al gobierno, y *c)* ser “instrumento fundamental para la participación política”. El análisis —siquiera escueto— de esta última función exige detenerse con algún mayor detalle.

La Constitución garantiza el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, “directamente o por medio de representantes”, libremente elegidos por sufragio universal (artículo 23.1). Lo que ocurre es que la española es una Constitución fuertemente representativa, y son muy escasos los mecanismos previstos en ella para la participación directa o semidirecta de los ciudadanos; a título ejemplificativo: la iniciativa legislativa popular en ciertas materias —no en

todas— mediante la recogida de no menos de quinientas mil firmas acreditadas (artículo 87.3); la participación en referendos consultivos sobre decisiones políticas de especial trascendencia (artículo 92.1), tal y como aconteció con la entrada de España en la OTAN y el referéndum celebrado en 1986, y algunas otras modalidades de referendos como son los destinados a la reforma constitucional (artículos 167.3 y 168.3) y a la aprobación o a la reforma de los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas (artículos 151.2 y 153.3). Unas modalidades que disciplina la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distantes modalidades de referéndum.

La parquedad de estas previsiones constitucionales suele explicarse —y así parece poder deducirse del debate en la asamblea constituyente— por el abuso o manipulación “cesarista” efectuado de las técnicas de democracia directa durante la dictadura, que fue propensa a la convocatoria de adhesiones plebiscitarias, como pretendido bien sustitutivo de la concurrencia en elecciones democráticas. Debíó influir también un cierto cansancio después de una “euforia participativa”, a la constante búsqueda —y casi siempre con magros resultados— de nuevas fórmulas de participación democrática, que fue habitual en la izquierda europea durante los años sesenta y setenta; un fenómeno curiosamente no tan distinto al ocurrido en las Constituciones alemanas del periodo de entreguerras mundiales donde fue frecuente la consagración de muchas de estas técnicas, en décadas posteriores abandonadas.

El caso es que la democracia española es prácticamente sólo —y es mucho...— una democracia representativa: de representación por partidos. De manera que si bien el derecho a elegir representantes libremente y por sufragio universal es, entre nosotros, un “derecho subjetivo de participación” (así se reconoce por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Mathieu Mohin y Cerfayt* de 2 de marzo de 1987) con rango de derecho fundamental (artículo 23 de la Constitución), en realidad, sobre el sufragio activo como mecanismo de participación y a través de la elección, se construye un sistema representativo en vez de verdaderamente participativo.

Por eso, Pedro de Vega ha podido afirmar brillantemente que la representación, más que para expresar la voluntad nacional —admitiendo la denuncia que ya hizo Kelsen, pero evitando llegar a un callejón sin salida— para lo que sirve efectivamente es para crearla.

Una idea similar sobre la representación ha sido defendida —con una espléndida construcción dogmática— por Böckenförde, a la hora de elaborar una teoría de la democracia representativa válida para explicar la realidad de los modernos Estados constitucionales; sin concebir

la representación como un vergonzante repliegue técnico ante la imposibilidad de una idealizada democracia directa. Para Böckenförde, cabe hablar de una verdadera voluntad colectiva, distinta de las voluntades individuales, aunque su percepción en ocasiones no siempre resulte clara —tal y como ocurre en un referéndum— en vez de configurar un mero estado de opinión difusa; así como es preciso tener en cuenta la presencia de un sistema pluralista de los intereses de los ciudadanos en el proceso de formación de la voluntad política y en el que, sin duda, existen también intereses colectivos; es preciso partir, por último, de que en la realidad social las asociaciones humanas tienen siempre la posibilidad de construir una unidad de acción y de crear organizaciones —para lo cual se apoya en Hermann Heller—. La democracia representa una forma de legitimación de la autoridad política y de organización de esa autoridad que se funda en una unidad de acción y decisión que produce un determinado sistema de unificación de la voluntad colectiva. Así, la representación trata de impedir, mediante constantes imperativos procedentes de la base —de la ciudadanía—, que los representantes, los cargos públicos, dejen de actuar desinteresadamente, o en vistas al interés general y como meros fideicomisarios de sus electores, y desemboquen en cargos soberanos desligados de cualquier vínculo con los ciudadanos.

Para esta teoría de la democracia representativa, la idea de cargo público, electo y de representación política, requiere del recurso constante a la lógica de la representación.

Es en este contexto de ideas donde Norberto Bobbio —quien se vale también de esta teoría de Böckenförde— ha señalado que si bien la prohibición del mandato imperativo, o la consagración en la Constitución del mandato representativo indisolublemente unido a la soberanía nacional (v. gr., en el artículo 67.2 de la Constitución española) ha perdurado hasta nuestros días como elemento de la democracia representativa, esa resistencia de la idea ha sido más formal que real. La democracia representativa, y todavía más en los sistemas electorales proporcionales y con listas o candidaturas plurinominales —asegura— hace necesarios a los partidos políticos, quienes han acabado por romper la relación directa entre electores y elegidos dando vida a dos relaciones distintas: una entre electores y partidos políticos y otra entre partidos y elegidos; dos relaciones en las que únicamente está presente en ambas el partido político. De ahí su centralidad en el sistema representativo.

Tan es así que no ha faltado algún autor que se ha referido a los partidos políticos como el moderno príncipe; el soberano que el constitucionalismo debe limitar, para evitar su poder absoluto ante la ine-

xistencia todavía de una verdadera limitación legal; de un sistema eficaz de controles, de pesos y contrapesos.

III. LA MEDIACIÓN (DESPROPORCIONAL) DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA REPRESENTACIÓN

Queda sentada la identidad en la realidad actual entre democracia y democracia representativa, y la centralidad de los partidos políticos en este diseño, como mediadores entre electores y elegidos y canalizadores de voluntades individuales en el proceso de formación de la voluntad colectiva. Pero todo ello se realiza a su vez a través de la mediación del sistema electoral que traduce votos y cuotas de poder político en escaños y —como es bien sabido—, consecuentemente, incide en los partidos políticos en su número, fortaleza, características y estructura; si bien no es fácil articular tal influencia en leyes demasiado simples.

“Elección” y “representación” no son conceptos sinónimos, puesto que también es representante el mandatario de derecho privado o gestor de negocios ajenos, pero no hay ahí una elección en sentido estricto —una concurrencia electoral, pública, entre fuerzas políticas contrapuestas—, y sí una libre “designación” del mandatario por el mandante. Pero es obvio que no existe representación democrática, ya sea a través de partidos políticos o no, sin elección.

En España existen por mandato constitucional elecciones directas por los ciudadanos a Cortes Generales bicamerales (artículos 68 y 69) —Congreso de los Diputados y Senado—, a las asambleas parlamentarias (artículo 152) —con distintas denominaciones— de diecisiete Comunidades Autónomas, y a los Ayuntamientos de los municipios (artículo 140). En aplicación de las normas de la Unión Europea se producen también elecciones directas al Parlamento Europeo, siendo España una única circunscripción nacional a tal efecto.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, regula estas y otras elecciones. Ha sido modificada por diversas razones —entre ellas, por la incidencia de la jurisprudencia constitucional— y en varias leyes orgánicas dictadas los años 1987, 1991, 1992 y 1994. Existen también leyes territoriales de las Comunidades Autónomas que disciplinan las elecciones a las asambleas parlamentarias de ámbito autonómico; unas leyes que deben respetar una serie de disposiciones, básicas y comunes para el ejercicio del sufragio universal, contenidas en aquella ley estatal.

Creo que puede tener interés —en este contexto internacional y comparado— dar sucinta noticia de los principios que informan a elec-

ción del Congreso de los Diputados, dejando ahora a un lado al Senado, dada la clara primacía de la Cámara Baja, tanto por su posición prevalente o decisiva en el procedimiento legislativo (artículo 90.2 de la Constitución), como por su papel de único protagonista en la elección del presidente del gobierno (artículo 99) y en el ejercicio de la responsabilidad política mediante la moción de censura constructiva (artículo 113) y el otorgamiento de la cuestión de confianza (artículo 112), así como por su preponderante papel en el ejercicio de la función parlamentaria de control del gobierno.

El sistema para la elección del Congreso de los Diputados, que la Constitución diseña en sus líneas maestras (artículo 68) y la citada Ley Orgánica concreta y desarrolla (artículos 161 y ss.), tiene los siguientes elementos:

a) Se elige un número variable de diputados, entre un mínimo de trescientos y un máximo de cuatrocientos, y que en la actualidad la Ley fija en 350;

b) A cada una de las cincuenta provincias se le asigna un mínimo inicial de dos diputados, salvo las poblaciones de Ceuta y Melilla que están representadas cada una de ellas por un diputado;

c) Los restantes 248 diputados se distribuyen proporcionalmente entre las distintas circunscripciones provinciales en atención a su población, según un procedimiento legal previsto, debiendo el decreto de convocatoria electoral especificar el número de escaños a elegir por circunscripción;

d) Los partidos, y las demás formaciones que pueden presentar candidaturas y lo deseen, presentan listas cerradas y bloqueadas con tantos candidatos como diputados a elegir en cada circunscripción y tres candidatos suplentes que cubren las bajas que se produzcan después de la proclamación de los candidatos y hasta el día de la votación (dicha suplencia prevista en el artículo 48.2 de la Ley Electoral no tiene el mismo sentido que en México, si no interpreto mal el artículo 63 de su Constitución);

e) Los escaños se atribuyen proporcionalmente a las candidaturas según una fórmula electoral que es la llamada regla D'Hondt;

f) Quedan excluidos de este reparto las candidaturas que no superen una barrera legal fijada en la obtención del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

¿Qué decir de este sistema electoral? Pues bien, parece haber una rara unanimidad de los especialistas en destacar estos rasgos. Es de subrayar el bajo número de diputados a elegir y el pequeño tamaño de

la mayoría de las circunscripciones provinciales; en más de la mitad se eligen únicamente tres, cuatro o cinco escaños. Como, por debajo de seis diputados, la proporcionalidad en el reparto en cada circunscripción apenas puede ser alcanzada —así lo razona Fernández Segado— el sistema juega de hecho como si fuera mayoritario. La atribución inicial de al menos dos escaños a cada provincia prima a las pequeñas circunscripciones frente a las grandes. Dado el distinto tamaño de las provincias, la obtención de un puesto de diputado en Madrid o Barcelona puede requerir más de ciento diez mil votos y es posible, en cambio, obtenerlo en Soria con algo más de veinticinco mil (cuatro veces menos). Es decir, se produce una clara desigualdad de resultados en el valor real del sufragio. La fórmula electoral D'Hondt también favorece algo en el reparto de los restos, tras la atribución de los cocientes, a los partidos que obtengan un mayor número de votos frente a los más pequeños. Sin embargo, la cláusula de barrera legal, por su reducida dimensión —un 3% de una circunscripción pequeña— apenas produce sus efectos encaminados a la exclusión de candidaturas, salvo rara vez y en alguna de las provincias más grandes.

Como conclusión, pese a la presentación del sistema electoral español como proporcional, así se proclama en el artículo 68.3 de la Constitución ("la elección se verificará [...] atendiendo a criterios de representación proporcional"), diversas razones cuales son la atribución de un mínimo de escaños por territorio provincial, el reducido tamaño en población de la mayoría de las circunscripciones provinciales, y, con menor importancia, el juego de la regla D'Hondt, producen un resultado bastante mayoritario, o con claras distorsiones en la proporcionalidad, y que otorga primas electorales o sobrerrepresentación a los dos primeros partidos en votos — y especialmente al primero—, dificultando la creación de terceros o cuartos partidos de ámbito nacional. El sistema prima la concentración del voto en una o varias circunscripciones y castiga la dispersión de votos en toda la nación; lo cual beneficia también a los partidos regionalistas o nacionalistas que estén sólidamente establecidos en una Comunidad Autónoma.

Las estadísticas han demostrado el beneficio electoral o sobrerrepresentación que en las seis elecciones generales acaecidas (1977, 1979, 1982, 1986, 1989, 1993) ha obtenido el partido vencedor, así como también las fuerzas nacionalistas o regionales, en detrimento de terceros y cuartos partidos de implantación en todo el Estado. Casi un bipartidismo hegemónico e imperfecto o un pluripartidismo moderado —pues existen otras minorías estatales con representaciones parlamentarias— junto a la presencia de circunstancias electorales muy específicas y

singulares en las nacionalidades históricas con partidos nacionalistas o regionalistas —Cataluña, País Vasco, Galicia, y ahora también en Canarias—.

Existe, en cualquier caso, un déficit de proporcionalidad o, si se prefiere, una desigualdad de resultados en el ejercicio del sufragio activo. Esta sobrerrepresentación de los dos mayores partidos y, especialmente, del triunfador parece responder, en la voluntad de la Ley Electoral desde la transición de la dictadura a la democracia hasta nuestros días —el sistema electoral permanece prácticamente igual desde el preconstitucional real decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de normas electorales—, a la búsqueda de la gobernabilidad, impidiendo una representación por partidos excesivamente fragmentada que dificulte la consecución en el parlamento de mayorías de gobierno estables.

El Tribunal Constitucional no se ha manifestado partidario de llevar una igualdad real o de resultados al ámbito de los derechos fundamentales constitucionalizados en el artículo 23.2 al consagrar tácitamente la constitucionalidad del sistema electoral. Cuando directa o indirectamente ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la igualdad en el sufragio (véanse las SSTC 193/1989 y 61/1987), ha manejado una estricta igualdad jurídica o en el trato normativo: las normas electorales se aplican a todas las candidaturas por igual; y no ha enjuiciado desde el punto de vista de la igualdad real o de resultados las desigualdades en el valor de los sufragios. Una solución bastante problemática.

En definitiva, la mediación del sistema electoral en la representación por partidos otorga primas de sobrerrepresentación en cada circunscripción al primer y, a veces, al segundo partido en votos —por ese orden y especialmente en las circunscripciones más pequeñas—, dificultando la existencia parlamentaria de un tercer o cuarto partido nacional. Y es un dato más —y esto es lo único que aquí interesa destacar— que corrobora la misma existencia de esa representación por partidos. Claro está que esta imperfecta proporcionalidad matemática en la representación —por sí misma— poco diga, pues es legítimo que cualquier sistema electoral trate de ponderar una serie de variables de muy difícil sistematización.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

La representación por partidos se traduce en la democracia parlamentaria en que los grupos parlamentarios, que los parlamentarios elegidos en las candidaturas presentadas por un partido político constituyen, son quienes ejercen y desempeñan la mayoría de las funciones que a los

diputados asignan los reglamentos. Puede pensarse, pues, que estamos ante una concepción del parlamentario preferentemente *uti sociu*, o asociado con otros en un grupo, que *uti singuli* o individualmente considerado. Resta poco ámbito, en definitiva, en las Cortes Generales para la actuación aislada del parlamentario corriente —el *back bencher*—, aunque no sea inexistente.

El artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 establece que los diputados en número no inferior a quince podrán constituirse en grupo parlamentario. Podrán también hacerlo los diputados de una o de varias formaciones políticas que, sin reunir ese mínimo, hubieran obtenido un número de escaños no inferior a cinco y el 15% de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura; o quienes hubieran obtenido el 5% de los votos emitidos en el conjunto de la nación.

Según se aprecia fácilmente, el Reglamento parlamentario del Congreso de los Diputados refleja y responde a las peculiaridades antes señaladas del sistema electoral español a la hora de prever los requisitos para acceder a la constitución de un grupo parlamentario, y trata de permitir esta posibilidad a formaciones sociales electoralmente implantadas de manera diversa.

La ecuación entre partido político —o la candidatura por él presentada a una concurrencia electoral— y grupo parlamentario se preserva en este Reglamento por otras dos normas que el mismo artículo 23 contiene: *a*) no pueden constituir grupos separados diputados que al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que no se hubieran enfrentado ante el electorado, y *b*) en ningún caso pueden constituir grupo separado diputados que pertenezcan a un mismo partido. Y es precisamente esa ecuación entre partido y grupo el dato que quiero subrayar.

En franca coherencia con este diseño, son muchos los artículos del Reglamento del Congreso que condicionan las potestades de los diputados a que cuenten con el consentimiento de sus grupos o, cuando menos, a que les den noticia de sus actuaciones. Por citar algunos ejemplos, pueden mencionarse los siguientes: los diputados tienen la facultad de recabar de las administraciones públicas, información o documentos, previo conocimiento del respectivo grupo (artículo 7.1). El derecho de los diputados a presentar enmiendas viene condicionado a que el escrito de enmienda lleve la firma del portavoz del grupo (artículo 110.1), aunque el Reglamento, de nuevo, diga que “a los meros efectos de conocimiento”.

Y son numerosos los preceptos del Reglamento del Congreso en los que directamente se atribuyen facultades de actuación a los grupos parlamentarios, erigiéndoles en verdaderos protagonistas de la vida de la Cámara. Veamos algunas muestras. Los portavoces de los grupos constituyen la junta de portavoces bajo la presidencia del presidente del Congreso, órgano que cumple importantes funciones en la programación y dirección de los trabajos parlamentarios y que adopta sus decisiones usando un criterio de voto ponderado, esto es, en función del número de diputados de cada grupo (artículo 39). Las comisiones parlamentarias están formadas por los miembros a ellas adscritos que designen los grupos, en proporción a su importancia numérica en la Cámara, y tales miembros pueden ser libremente sustituidos por otros del mismo grupo, previa comunicación al presidente del Congreso (artículo 40). Igualmente, está compuesta en proporción a la importancia numérica de los grupos la diputación permanente que vela por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida en los lapsos entre periodos de sesiones (los periodos ordinarios de sesiones son de septiembre a diciembre y de febrero a junio; hay, por tanto, “vacaciones” parlamentarias en enero y, luego, en julio y agosto), o esté disuelta la Cámara, o expirado el mandato (artículo 57). Dos grupos —o la quinta parte de los miembros de la Cámara— tienen la facultad de solicitar del Pleno del Congreso la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público (artículo 52). También dos grupos o la quinta parte de los miembros de la Cámara pueden solicitar la convocatoria de un Pleno (artículo 54), o la celebración de sesiones en días distintos a los señalados (artículo 62), o que las sesiones de las comisiones tengan carácter secreto (artículo 64), o que la votación sea pública por llamamiento o secreta (artículo 85) en vez de por procedimiento ordinario (normalmente electrónico). Y basta un solo grupo para solicitar, por razones de urgencia, la inclusión de un asunto en el orden del día sin necesidad de cumplirse los trámites reglamentarios ordinarios, aunque se requiera la unanimidad de la Junta de Portavoces (artículo 68). Incluso, físicamente, los diputados toman asiento en el Congreso, por mandato reglamentario, conforme a su adscripción a los grupos (artículo 55), etcétera.

De manera que los grupos parlamentarios —sobre cuya naturaleza jurídica como órganos de la Cámara o asociaciones privadas o de hecho la doctrina española polemiza— son los verdaderos protagonistas de la vida parlamentaria y ya no los parlamentarios individuales como ocurría en los viejos parlamentos liberales. La razón de ser no es otra —y por obvio que sea conviene recordarlo una vez más— que las democracias contemporáneas son democracias representativas, es decir, de repre-

sentación por partidos. Esto parece patente. El interrogante es hasta dónde debe ser así, y si la actuación de los grupos, como la de los partidos políticos de que traen origen, debe venir de algún modo limitada para salvaguardar los derechos individuales de los parlamentarios —al igual que en distintos momentos los del militante de una asociación partidaria— impidiendo abusos derivados de excesos en la disciplina interna.

Al cabo, la democracia no es sólo el gobierno de la mayoría, sino cada vez más, según se asientan los regímenes democráticos, una forma de gobierno que supone el respeto de las minorías. Y, sin duda, un diputado individual es una significativa minoría. Se trata de —como diría Dworkin— reconocer que para alguien que se tome los derechos fundamentales en serio un gobierno democrático no puede ser *all said and no anchor...*

V. LA INCOMPLETA TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN ESBOZADA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: LA TITULARIDAD DE LOS ESCAÑOS POR LOS REPRESENTANTES Y EL LUGAR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ¿UNA CONTRADICCIÓN INSALVABLE?

5. 1. En este marco problemático de ideas, creo debe insertarse la incompleta teoría de la representación esbozada en la jurisprudencia constitucional española. La posición del Tribunal Constitucional ha sido expresada en torno al problema que supone la introducción de los partidos políticos en la representación y con ocasión de controversias acerca de la titularidad de los escaños.

El artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales —hoy desaparecido—, una Ley preconstitucional, decía:

Tratándose de listas que *representen* a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare del mandato. (El énfasis es mío.)

Adviértase que este precepto legal atribuía a las candidaturas y, en consecuencia, a los candidatos, la “representación” de los partidos políticos o formaciones análogas, lo cual lógicamente llevaba a entender como un corolario ineluctable la posibilidad de su sustitución o revocación por la simple voluntad de los partidos representados. La expul-

sión del partido o la renuncia a la militancia acarrea —según se desprende de una interpretación literal— el cese en el cargo público. Pero es evidente que son cosas bien distintas, en buena lógica jurídica, la “presentación” de una candidatura por una organización política, como es un partido político, a que la “representación” política que los candidatos ejercitan sea de un partido y no de sus electores. Una afirmación que, de sustentarse, requiere de mayores razonamientos.

En la STC 5/1983, el llamado *caso del Alcalde de Andújar*, el tribunal salió al paso de la posición que la Ley mencionada reflejaba, estimo que en manifiesta contradicción con el artículo 67.2 de la Constitución, que impide cualquier clase de mandato imperativo; si bien —como se verá— la sentencia tiene otra fundamentación distinta, y su motivación se basa en que esa regulación legal vulneraba el artículo 23.2 de la Constitución.

Los hechos —interesa destacarlos— fueron estos: el Comité Regional y la Comisión Federal de Conflictos del PSOE acordaron la expulsión del partido de un militante, quien era alcalde de Andújar, y comunicó al Pleno del Ayuntamiento de esa ciudad dicha decisión; el Pleno municipal resolvió cesar a esa persona en sus cargos públicos de concejal y de alcalde como consecuencia de la expulsión del partido, eligiéndose más tarde, por el Pleno, nuevo alcalde.

La construcción jurisprudencial del razonamiento (F. J. 4º) fue la siguiente: según el artículo 23.1 de la Constitución, son los representantes quienes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar y no una organización como es el partido político, y por ello, la permanencia de aquéllos debe depender de la voluntad de los electores expresada en elecciones periódicas y no de la voluntad de un partido; dicho en palabras del propio tribunal: “el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores y eventualmente a la del elegido”; los partidos políticos ejercen, de acuerdo con el artículo 6 de la Constitución, funciones de trascendental importancia, entre ellas, ser instrumento para la participación política, pero, aunque concurren en ese proceso participativo, los titulares del derecho son los ciudadanos y no los partidos.

Vistas así las cosas, acaso puede pensarse que se había vulnerado el derecho de sufragio activo de los electores al cesar a un concejal —y luego alcalde— que ellos habían elegido por causas ajenas a su soberana voluntad. Pero, como el amparo fue promovido por el alcalde cesado que había dejado de pertenecer al partido y que reclamaba su derecho a permanecer en el cargo como concejal en cuanto contenido del su-

fragio pasivo, el tribunal aceptó esta tesis integrando la permanencia entre los contenidos del derecho fundamental. Un pronunciamiento de tremenda importancia. Y para ello razonó que se producía una injustificable desigualdad dentro de una misma lista o candidatura entre los candidatos independientes y los pertenecientes a un partido.

Una construcción algo forzada o artificiosa, quizás muy condicionada por las limitaciones del amparo constitucional, restringido a reparar concretas lesiones de derechos fundamentales de los actores a diferencia del control de constitucionalidad de las normas.

Pero, hecha esta salvedad, la posición adoptada por el tribunal es la siguiente: el sufragio pasivo —derecho de acceso a un cargo público representativo y a desempeñarlo— sólo tiene sentido jurídico como correlato del sufragio activo de los electores, quien crea una relación jurídica de representación mediante su voto es el único que puede poner fin a la misma y no una tercera voluntad extraña a la manifestación del sufragio, aunque participe activamente en el proceso electoral mediante la presentación de candidaturas.

No ignoro, sin embargo, lo polémico y discutible de esta afirmación. De hecho, un voto particular a la misma sentencia sostiene la posición contraria: “el que se ha presentado como miembro de un partido lo ha sido teniendo en cuenta, aparte de sus aptitudes personales, su pertenencia al partido, conociendo tanto éste como el candidato las consecuencias que ello podía acarrear en caso de que dejase de pertenecer a él” (número 4°).

Pero la tesis defendida en este voto particular arroja también, a mi juicio, algunas insatisfacciones lógicas: qué ocurre entonces cuando el candidato que figura en las listas de un partido político no es militante o miembro de esta asociación, un candidato independiente; o, más claramente aún, cuando la candidatura fuera presentada por una federación de partidos o una agrupación de electores (así lo permite el artículo 44 de la Ley electoral), entidades que no suelen suponer una organización estable y permanente ni, en consecuencia, poseen siempre una voluntad precisa.

Tampoco ha faltado quien ha dicho —con carácter general— que los supuestos de los que arrancan los entusiastas de la disciplina de partido no son del todo claros: es cierto que, probablemente, en sistemas electorales como el español, la decisión de los electores está movida más por la pertenencia de un candidato a un partido político que por sus circunstancias personales; pero es igualmente cierto —sostiene Rubio Llorente— que para “una buena parte del electorado” un partido “no es tanto una propuesta ideológica o un programa de gobierno como un

equipo de políticos en los que se confía o, a veces, simplemente el séquito de un *leader* más o menos carismático"; en ambos casos son las personas "los factores determinantes de la opción electoral".

Poco más de quince días después, la STC 10/1983, caso *Concejales del PCE del Ayuntamiento de Madrid*, volvió a incidir en el tema ante un nuevo cese de concejales por una junta electoral de zona a causa de su destitución y expulsión de un partido por haber perdido la confianza política del mismo. La motivación ofrecida por el tribunal (F. J. 2º) vino a completar y a reforzar la recogida en la sentencia anterior y me parece —por su extensión y contenidos— posee un mayor afán de construcción teórica. Merece el razonamiento ser reproducido con detalle.

El problema radica —se dijo— en qué sea el derecho de los ciudadanos a participar por medio de representantes o, lo que es lo mismo, cuáles son "las notas esenciales del concepto de representación política"; el origen popular del poder (artículo 1.2 de la Constitución) obliga a entender que la titularidad de los cargos públicos sólo es legítima cuando resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos; en cuanto actos concretos de expresión de la voluntad popular, representantes son sólo aquellos cuya designación resulta de la elección popular; la opción política de nuestra Constitución es que "la idea de representación va unida a la de mandato libre"; no es teóricamente inimaginable que los representantes estén vinculados a un mandato imperativo; mas el problema no es ése, sino resolver si los representantes pueden ser cesados y privados de su función por una decisión que no emana de los propios electores, y "no requiere este análisis de muy largo desarrollo para llegar a una respuesta inequívocamente negativa"; si todos los poderes emanan del pueblo, no es constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público la facultad de determinar por sí misma ese cese; el derecho del artículo 23.1 "es un derecho que corresponde a cada ciudadano" y sólo puede ser vulnerado por actos que afecten a cada uno de ellos y no a todos simultáneamente; el derecho del artículo 23.2 protege a los titulares de los cargos públicos, que tienen un derecho de acceso y de permanencia, frente a "una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación"; y cuando la violación del derecho se produce por la lesión del derecho a la igualdad del representante, la violación afectará también al cuerpo electoral, pero no como lesión de un derecho propio, sino como "reflejo de la vulneración de un derecho ajeno".

Esto es lo que Francisco Caamaño llama, cuando analiza la naturaleza del mandato parlamentario, un derecho fundamental reflejo o interactivo; un derecho fundamental que no existe en el tenor literal del artículo 23 de la Constitución, pero que el Tribunal Constitucional construye tendiendo un difícil puente entre los apartados 1º y 2º de ese precepto; de forma que ni uno ni otro pierden sustantividad jurídica e independencia, pero su ámbito se amplía.

A los razonamientos expuestos acerca del concepto de representación política (F. J. 2º) se añadieron otros en esa sentencia, de no desdeñable importancia, sobre la función en materia electoral de los partidos políticos (F. J. 3º): no son órganos del Estado en vez de creaciones libres en ejercicio del derecho de asociación, por lo que no poseen potestades, y su poder deriva de la libre aceptación de los estatutos por sus miembros, la trascendencia constitucional de sus funciones incluye la facultad de presentar candidaturas, pero “la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones, que los proponen al electorado”, cualquiera que sea la motivación compleja que produzca la decisión del elector.

Finalmente (F. J. 4º), la sentencia afronta el contraste entre los hechos y los derechos fundamentales del artículo 23, aseverando que el tenor del artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales reflejaba un grave error a la luz de la idea de representación, pensar que es el partido y no los representantes quien recibe el mandato de los electores y, en consecuencia, que puede cesar a los cargos públicos; y que esta concepción vulnera el derecho de los ciudadanos a participar a través de representantes (artículo 23.1), y el derecho de los representados a permanecer en el cargo (artículo 23.2), porque atribuir una conexión a la expulsión de un partido con la pérdida de un cargo público supone otorgar a las decisiones de una asociación —no un órgano público— virtualidad para “romper el vínculo entre representantes y representados”.

La STC 10/1983 refleja también un voto particular por correspondencia con el expuesto en la STC 5/1983.

A la vista de estas dos primeras resoluciones, Pedro de Vega sostuvo en 1985 que el mandato representativo que ostenta el parlamentario, de acuerdo con la protección constitucional que el artículo 67.2 le concede, se puede convertir, de hecho, en un mandato imperativo si aquél se somete voluntariamente a las decisiones de un partido político, tal y como demuestran prácticas viciadas, cual es, *v. gr.*, la firma en blanco de la renuncia expresa por el diputado al escaño, dejando que el partido rellene en su caso la fecha; pero si el parlamentario mantiene su vo-

luntad frente al partido, la única relación jurídica vinculante es la que se establece entre electores y elegidos y, resalta este autor, de ahí la importancia de las SSTC 5 y 10/1983.

La opción constitucional —artículo 67.2 y concordantes—, según estas sentencias, es, pues, la del mandato libre o no vinculado del representante ni siquiera al partido político. No es, por eso, casual que el artículo 79.3 de la Constitución proclame que el voto de diputados y senadores es personal e indelegable. El problema surge a la hora de cohonestar el mandato del artículo 6, las funciones constitucionalmente reservadas a los partidos políticos, con el ahora expuesto derecho fundamental del representante (ex artículo 23.2 de la Constitución).

Una decisión reciente, la STC 31/1993, ha venido diez años más tarde a conceder al Tribunal, ocasión para replantear, o, mejor, para matizar la validez de los razonamientos que recogen las SSTC 5 y 10/1983.

En esa STC 31/1993, el caso conocido como *Alcalde de Las Palmas*, se planteó la interpretación que debía concederse al artículo 196 letra a) de la antes mencionada Ley Orgánica de Régimen Electoral General cuando establece que podrán ser candidatos a la elección de alcaldes todos los concejales “que encabezen sus correspondientes listas”.

Un requisito para la elección fijado por la Ley, y que debía ser interpretado conforme al artículo 23.2 de la Constitución. Acontecía que el candidato discutido había concurrido a las elecciones encabezando la candidatura del Partido Popular, pero, posteriormente y por su propia voluntad —interesa destacarlo—, se había dado de baja en dicho partido y había constituido con otros concejales un grupo municipal mixto. Un supuesto de lo que en España suele llamarse “transfuguismo” político.

El Tribunal Constitucional entendió que “cabeza de lista” era el candidato que lo fue en el momento de la elección —de “un determinado proceso electoral abierto”—, y que tal condición se perdía como consecuencia de la libre y legítima decisión de abandonar el grupo político (F. J. 3º), a la par, que se dijo que el grupo mixto no podía ser considerado como una lista electoral (*ibidem*).

No creo que esta decisión en su aspecto sustancial pueda ser seriamente objetada porque, ciertamente, parece que la condición de cabeza de lista, como requisito para la elección como alcalde, puede ser perdida de forma sobrevenida si el candidato abandona libremente el grupo político municipal constituido por la candidatura en la que fue elegido. El propio Kelsen distinguía entre el abandono voluntario del partido que —a su juicio— debía comportar la pérdida del escaño y los acuerdos partidistas de expulsión que debían ser revisados por un juez o tribunal independiente. Y es todavía más claro que un grupo mixto no

puede ser confundido con una lista o candidatura electoral. Hasta ahí no creo que pueda criticarse la resolución. El artículo 196.a) de la citada Ley Electoral encierra una causa de inelegibilidad que no puede estimarse injustificada. Mas en el F. J. 3º se hace una afirmación que tiene precedentes jurisprudenciales, pero que, de no leerse en sus justos términos, puede estar en contradicción con la doctrina de la representación que se extrae de las reseñadas SSTC 5 y 10/1983:

Aunque la personalidad de quien figure como cabeza de lista haya podido tener alguna relevancia en el momento de la elección popular, jurídicamente y por la configuración de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores.

Toda la sentencia parece venir condicionada por dos preocupaciones: a) distinguir entre los casos de expulsión de un candidato de un partido —que expresamente contemplan las mencionadas SSTC 5 y 10/1983— y los supuestos de baja voluntaria en el partido (F. J. 3º), y b), supuesto esto, conceder una mayor relevancia a los partidos políticos, de los cuales se dice que “ocupan un papel primordial en el sistema de democracia representativa instaurado por nuestra Constitución” (*ibidem*). Esas dos afirmaciones se unen a una restricción al alcance de la doctrina precedente: “se trata de una jurisprudencia elaborada para el caso de los concejales que se consideró expresamente no aplicable a los alcaldes” (*ibidem*). Una restricción que no es indiscutible, según hemos visto.

Estos razonamientos permiten al Tribunal concluir con la importante afirmación de que el sufragio activo es a las listas presentadas por los partidos y no a los candidatos.

¿Es esto una abrogación o un *overruling* de la jurisprudencia anterior? Una opción por la titularidad del escaño por los partidos políticos o por el mandato jurídicamente vinculado del representante a las decisiones del partido. Creo que no, pero habrá que esperar a pronunciamientos posteriores para saber si se trata de un verdadero cambio de doctrina, de un mero *obiter dicta*, o de un razonamiento incidental algo apresurado o descuidado. La concepción de la conexión entre sufragio activo y pasivo, a través de la representación, que se construyó en las SSTC 5 y 10/1983, cuando menos se encuentra dotada de un mayor esfuerzo persuasivo en un razonamiento dirigido a la elaboración de una incompleta teoría de la representación. Una labor de interpretación constitucional que no puede orillarse si no quiere caerse en un mero decisionismo judicial.

Claramente favorable a la construcción de la teoría de la representación entre partido y electores se muestra, en cambio, Ángel Garrarena. Aunque no encuentro en su excelente trabajo una crítica suficiente a la motivación de las mencionadas sentencias dictadas en 1983. Y ese es uno de los problemas que habría de resolver para avanzar en esta otra línea.

Dicho esto, creo que conviene no extrapolar ni sobredimensionar los razonamientos que en la reseñada STC 31/1993 se hacen. En realidad, nada añade esta sentencia a lo que ya se había dicho en materia de representación más allá de la obvia afirmación de que en un sistema electoral proporcional y con candidaturas cerradas e inmodificables (bloqueadas) es imposible saber los votos recibidos por el cabeza de lista, o averiguar la influencia de la persona del candidato en los complejos y variados mecanismos psicológicos que determinan el voto de los ciudadanos.

Es posible también —así lo creo— que la motivación expuesta estuviera muy condicionada por los razonamientos que en la demanda de amparo se hicieron y en los antecedentes de la sentencia se recogen, conforme a los cuales intentaba deducirse de la teoría de la representación elaborada por el Tribunal Constitucional que la imposibilidad de ser candidato a alcalde, su inelegibilidad en virtud del transfuguismo del cabeza de lista, suponía una “ruptura del vínculo de representatividad” *ope legis*. Una inaceptable lectura de la doctrina expuesta en las SSTC 5 y 10/1983 que en la demanda se defendía y que el Tribunal rechazó con buen criterio, matizando su jurisprudencia anterior.

Pero la razón de decidir de la sentencia debe encontrarse —a mi juicio— en que no es lo mismo abandonar voluntariamente un partido y querer presentarse todavía a una elección como alcalde en cuanto cabeza de la lista del partido por el cual se concurrió a una elección (STC 31/1993), que ser expulsado de un partido y que, sin revisión judicial alguna de tal decisión, ello conlleve también el cese de un cargo público como concejal (SSTC 5 y 10/1983). Lo segundo es injustificable en nuestro ordenamiento, pues afecta a la titularidad del escaño por el representante; lo primero es constitucionalmente lícito.

5. 2. Sea como fuere, este problema de la representación es de una extraordinaria delicadeza, no es por eso casual que los distintos autores hayan hablado de la “magia” de la representación o de su carácter de mera “ficción”. Creo que todo el debate —que, obviamente, no me es posible resolver, por su complejidad— gira en torno a dos elementos contradictorios.

En primer lugar, el dato de que la mayoría de los ciudadanos en un sistema electoral proporcional y con listas cerradas y bloqueadas, eligen partidos políticos —especialmente en las elecciones a Cortes Generales y a Parlamentos Autonómicos, aunque es más discutible en las elecciones municipales, por la mayor proximidad entre candidatos y electores en circunscripciones reducidas, tal y como frecuentemente evidencia el fenómeno de las agrupaciones de electores de ámbito municipal— por la facultad de aglutinamiento que, sin duda, las ideologías de los partidos políticos o los programas electorales o, cuando menos, sus líderes tienen en las campañas electorales; datos que explican la representación política en la democracia contemporánea y en el Estado de partidos.

Creo que esta afirmación resulta suficientemente demostrada con cuanto en esta ponencia se ha dicho. Son los partidos políticos quienes presentan listas de candidatos o candidaturas; y un ciudadano no posee un derecho a ser proclamado candidato. Son los partidos políticos quienes aglutinan y contribuyen a formar la voluntad de los electores, canalizando sus demandas hacia el Estado; y son los claros sujetos de las campañas electorales a través de sus idearios, programas y líderes. Son también los partidos quienes reciben unas primas de representación parlamentaria, que no se corresponden estrictamente con los sufragios emitidos, en virtud de la mediación del sistema electoral a la hora de traducir sufragio en cuotas de poder político en el parlamento. Son los partidos políticos, mediante los grupos parlamentarios que sus candidatos y luego parlamentarios constituyen, quienes dirigen las labores de la Cámara y ejercen la mayoría de sus funciones; hay, pues, una ecuación entre partidos políticos y grupos parlamentarios que desemboca en un parlamento de grupos.

Y, en segundo lugar, el tratamiento jurídico que deba darse a la titularidad de los escaños, pues, según nuestra Constitución (artículos 67.2, 79.3 y 23.2 en relación con el 23.1), y con las aparentes contradicciones que este modelo probablemente entrañe con todo lo que en esta ponencia antes se ha expuesto, no es posible admitir que la voluntad de un partido conlleve, mediante la expulsión de uno de sus miembros, el cese en un cargo público. Y tampoco creo que sea lícito considerar que el abandono de un partido, por renuncia voluntaria del representante, permita automáticamente su cese en el cargo. No hay previsión constitucional o legal expresa en este sentido, y de haberla en una norma de rango infraconstitucional sería de muy dudosa constitucionalidad. Es, lógicamente, una cuestión bien distinta que el libre abandono de un partido impida al candidato ser considerado cabeza de lista de la candidatura en su día presentada por el partido político, a efectos de su

elección indirecta como alcalde por y entre los concejales; inelegibilidad como alcalde que no lleva a su cese en cuanto concejal.

No existe en España un artículo igual o parecido al artículo 163.1 c) de la Constitución portuguesa que expresamente señala que pierden su mandato los diputados que "se inscriban" en un partido distinto del que los presentó a las elecciones. Gomes Canotilho y Moreira, al comentar este precepto, señalan que los diputados no pueden ser destituidos por los electores ni cesados por sus respectivos partidos; gozan de un mandato libre pero, siendo los diputados necesariamente elegidos a través de listas presentadas por un partido político —aseveran— se explica que la Constitución les exija un vínculo formal con éste. Si bien admiten estos autores que el tenor literal del precepto permite al diputado desligarse del partido por el que fue elegido y permanecer como diputado independiente si no se inscribe en otro partido. A la postre, la situación no es tan distinta a la española, el partido no puede cesar en su escaño al diputado si no acata la disciplina del partido; sólo si se inscribe en un partido distinto puede solicitar de la asamblea que declare su pérdida del mandato. Mas parece sensato pensar que esa inscripción es harto improbable, casi un criterio jurídico impracticable.

Estimo, en cualquier caso, que la señalada contradicción del ordenamiento español es más aparente que real; la consideración del artículo 23.2 de la Constitución, como fundamento de un derecho de autonomía del representante, no se contrapone al lugar que corresponda a los partidos en una moderna teoría de la representación. La vigencia del artículo 23.2 no puede impedir la efectividad de las funciones que a los partidos políticos atribuye el artículo 6; es simplemente un límite para los momentos de conflictos de intereses. El representante posee algunos derechos propios, muy especialmente la titularidad jurídica del escaño obtenido, incluso frente al partido que le presentó en su candidatura. Se trata —como siempre— de cohonestar la vigencia de sendos preceptos constitucionales y, sobre todo, de limitar al soberano. Es probable que por la consagración constitucional de esa garantía en algunos casos se pague algún coste: abusos de tal titularidad por intereses espurios, el llamado "transfuguismo".

Pero esto siempre ocurre en materia de derechos fundamentales. Mas es ésa la solución constitucionalmente adecuada, y —a mi juicio— es preferible asumir el riesgo de esos abusos, que pueden ser evitados con usos y prácticas distintos de los partidos políticos, a difuminar y desdibujar la idea del representante y del cargo público hasta el punto de que resulte irreconocible: una larga mano de una ejecutiva, un cargo público anónimo. Por poner un ejemplo, casi nadie criticaría con dureza

la actitud del político que mantuviera firmemente su compromiso ético con el programa electoral, con su compromiso ante los electores, frente a las instrucciones del partido que menoscaban o impedirían tal compromiso. La democracia de partidos puede requerir también de una responsabilidad individual de los cargos públicos, frente a hipotéticos abusos en la disciplina de un partido o de sus oligarquías. ¿Debería perder su escaño un parlamentario que denunciase ante la opinión pública prácticas de financiación corruptas o delictivas de su propio partido? Las consecuencias de una representación política por partidos deben venir acaso limitadas por lo que es un derecho fundamental de libertad del representante, un límite que, entre otras ventajas, puede contribuir a la democratización de esas organizaciones sociales.

Quiero decir que bajo el llamado "transfuguismo político" se encierran una pluralidad de realidades muy diversas que merecen distintos juicios y no siempre condenatorios. Un cambio de pensamiento político, en un profesional de la política, puede ser en teoría tan respetable como en cualquier ciudadano e incluso más, sobre todo si se trata de una evolución coherente o congruente y no movida por estricto interés de conservar el poder por encima de cualquier otra consideración o por espurios intereses económicos de enriquecimiento indebido. El problema reside cuando, al actuar de ese modo, se adopta una posición contraria a la del electorado y a la del programa político avalado por la candidatura por la cual se obtuvo la elección; ni el electorado ni, en general, la opinión pública tolera estas prácticas, a no ser que se abandone el cargo público representativo para el cual se eligió al entonces candidato, y la condena es mayor cuando mayor es el beneficio privado que se supone o se sabe que el tráfuga obtiene. Es éste un caso límite. Pero existen otros supuestos intermedios. Y, en todo caso, una cosa es el cambio de ideario político (recuérdese lo acaecido con una pluralidad de parlamentarios de la UCD en 1977, con ideas distintas, y que abandonaron aquélla en beneficio del PSOE o de AP) y otra bien diversa que de ahí se una el voto a una opción política contrapuesta y por móviles socialmente injustificables. Una cosa no tiene —o debe— por qué llevar a la otra.

Es muy probable que la solución a estas conductas reprobables deba provenir no de las normas jurídicas escritas, sino de los acuerdos entre los partidos políticos, constitutivos de verdaderos usos parlamentarios o constitucionales si llegan a consolidarse: no utilizan de manera socialmente injustificable el voto de los tráfugas y el compromiso de no incluirlos en listas electorales inmediatas.

Es, en cambio, más que discutible que todo ello pueda configurar una causa de inelegibilidad, y no creo que sea constitucionalmente posible sostener que el cese o el abandono de un partido político del representante pueda producir la revocación del mandato.

Resulta extremadamente complejo aventurar algo más, pero creo que una verdadera concepción de los cargos públicos como un vínculo representativo entre electores y elegidos —la tesis expuesta de Böckenförde— pasa por no infravalorar la figura del representante individual ni disolverlo totalmente en la organización partidaria que, pese a su carácter nuclear, siempre lleva inserta en sus entrañas una tendencia oligárquica contrapuesta a su exigencia constitucional (artículo 6) de funcionamiento democrático. Las listas cerradas —no sé si inevitables— acrecientan ese riesgo.

En cualquier caso, la vigencia del artículo 23.2 de la Constitución, como un derecho fundamental de autonomía y libertad del representante, no se opone a la representación política por partidos —como a primera vista pudiera parecer—; y, al contrario, puede ser el presupuesto para la democratización de las organizaciones de los partidos y una forma de poder exigir responsabilidad al titular de un cargo público representativo.

VI. ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La finalidad de estas páginas es, primeramente, señalar los autores aludidos en el texto y las fuentes de conocimiento utilizadas. Pero, dado el carácter internacional de este coloquio, puede ser de utilidad para los investigadores dar también sucinta noticia de algunos de los estudios hechos por la doctrina española y aportar ciertos datos. Para todo ello seguiré el orden de los epígrafes del texto.

1. Me refiero a Triepel, Heinrich, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1928. He manejado el texto que facilitan en su espléndida selección de trabajos Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, traducción de Ignacio de Otto, bajo el título *Derecho constitucional y realidad constitucionales*. Así como al muy conocido trabajo de Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1974, traducción de Rafael Luengo y Luis Legaz y Lacambra; el texto alemán apareció en 1920. Kelsen admite que la democracia requiere un Estado de partidos, y afirma que el tratamiento

jurídico de los partidos políticos requiere considerarlos como órganos para la formación de la voluntad del Estado.

De la constitucionalización de los partidos políticos se ocupan los estudios publicados en VV AA: *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, edición a cargo de Pedro de Vega.

2. Sobre los partidos políticos en el ordenamiento español pueden verse, entre otros muchos, Blanco, Roberto L., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990; y García Cottarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Madrid, Ed. Sistema, 1985. Ambos con amplias referencias bibliográficas.

Acerca del control de los partidos políticos, ver Blanco, Roberto L., *op. cit.*, epígrafe 5.3 (pp. 157 y ss.), "El sistema constitucional de control sobre los partidos políticos".

Sobre el respeto a la Constitución y el mandamiento constitucional de democracia interna, véase el sugerente libro de Otto, Ignacio de, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Resulta de obligada cita para entender la ambigua noción que el título de la obra indica García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

En relación con el importantísimo tema de la financiación de los partidos políticos, Castillo, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, con amplios datos de ordenamientos comparados. Por su interés, reproduzco al final de esta bibliografía un cuadro elaborado por esta autora sobre los distintos instrumentos utilizados para regular la financiación de partidos y candidatos.

La cita de Michels, Robert, es, obviamente: *Los partidos políticos (un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969; original aparecido en 1915.

El Concepto de "responsabilidad política difusa" en Rescingo, Giuseppe Ugo, *La responsabilidad política*, Milán, Giuffrè, 1967; y en "Sulla responsabilità politica del Presidente della Repubblica", en *Comentario de la Costituzione*, dirigida por G. A. Branca, Bolonia, Zanichelli e del Foro, 1978.

Clásica es la posición de Sartori, Giovanni, acerca de la función canalizadora de los partidos: *Partidos y sistema de partidos*, 1, Madrid, Alianza Universidad, 1980; para él, los partidos son medios de representación, un instrumento para representar al pueblo al expresar sus exigencias; no sólo expresan opiniones, también las canalizan, organizan

la caótica voluntad pública; son correa de transmisión o conducto de comunicación con el electorado tanto de abajo arriba como a la inversa.

La mención a Vega, Pedro de, es: "Significado constitucional de la representación política", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985, pp. 25 y ss.

El excelente estudio de Böckenförde, Ernest Wolfgang, que utilizó es: "Democrazia e rappresentanza", *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1985, pp. 227 y ss.

Las ideas de Bobbio, Norberto, proceden de su artículo: "Rappresentanza e interessi", en VV AA *Rappresentanza e democrazia*, edición a cargo de G. Pasquino, Bari, Saggi Tascabili Laterza, 1988, pp. 3 y ss. Bobbio destaca la ambigüedad del concepto de "representación", siempre necesitado de un adjetivo, y otro tanto ocurre con el concepto de "interés". Creo que es muy interesante también el planteamiento que en esa misma obra colectiva hace Gianfranco Pasquino ("Rappresentanza e decisioni", pp. 314 y ss.). A su juicio, la representación política no se agota en los partidos, aunque sea fundamentalmente una representación a través de partidos; es preciso destacar la función de los concretos representantes y la responsabilidad de los titulares de los cargos públicos; una idea de la personalización del poder que se inserta en una concepción de la representación como programa o proyecto para la toma de decisiones.

3. Una correcta síntesis del sistema electoral del Congreso de los Diputados puede leerse en Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Dykinson, 1992, pp. 837 y ss. De interés me parece resultan sus estudios sobre las primas electorales o sobrerrepresentación que el sistema produce; acompaño al final de la bibliografía dos cuadros con datos que este autor facilita.

En un sentido parecido, sobre el diferente valor de los votos y la supuesta violación del principio de igualdad de los votos se muestran en Esteban, Jorge de y Pedro J. González Trevijano, *Curso de derecho constitucional español*, Madrid, Universidad Complutense, 1993, vol. II, pp. 525 y ss.

4. Hay ya numerosos estudios en España sobre los grupos parlamentarios, entre otros, Pérez Serrano, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, y Saiz Arnáiz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, así como Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990; etcétera.

Abundante información bibliográfica sobre la regulación de los grupos parlamentarios en distintos países se ofrece por Vergottini, Giuseppe

de, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa Calpe, 1983, pp. 343 y ss.

La cita indirecta de Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Londres, Duckworth, 1978. Existe traducción al castellano *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1984.

5. La cita de Francisco Rubio Llorente en Prólogo a Caamaño Domínguez, Francisco, *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1992, p. 15. Este último autor advierte con claridad que el "estatuto de los parlamentarios" no puede seguir explicándose en clave orgánica —restringida a la parte orgánica de la Constitución— y estática y debe exponerse desde la idea dinámica de "mandato parlamentario"; ambos conceptos no coinciden, pero deben tender a aproximarse en un moderno Estado de partidos. Las menciones de Caamaño a ese derecho fundamental "reflejo" o "interactivo" en p. 71.

Francisco Rubio Llorente, quien fue magistrado ponente de la comentada STC 10/1983, se muestra favorable a una reconstrucción de la teoría de la representación política de los parlamentos sobre el papel nuclear de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos, no de los individuos ("El Parlamento y la representación política" en VV AA *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. 5, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 145 y ss). Así se expresa en p. 162. No obstante, culmina su trabajo reconociendo también la necesidad de fortalecer la figura del parlamentario individual (pp. 169-170), entendiéndolo que es ilegítimo todo reforzamiento jurídico —en los reglamentos parlamentarios— de la disciplina del parlamentario individual por su propio grupo; piensa, por ejemplo, que es muy discutible la exigencia de la firma del portavoz de un grupo para la presentación de enmiendas individuales.

Sobre el concepto actual de representación, el trabajo de Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática. (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*, prólogo de Manuel Aragón, Madrid, Civitas, 1991. Garrorena pone de manifiesto el "pasivo" que supone el origen liberal-burgués de la representación —desentendido de todo momento ulterior— y construye algunas pautas para una reformulación teórica del concepto.

También Caamaño Domínguez, Francisco, *El mandato parlamentario*, op. cit., quien busca hallar un "concepto constitucionalmente adecuado de representación", o un modelo normativo no contradictorio, que integre los distintos mandatos constitucionales: artículo 67.2 (prohibición de mandato imperativo), artículo 79.3 (indelegabilidad del voto), artículo 71 (prerrogativas parlamentarias) que parecen responder a los esquemas de la representación en el primer constitucionalismo *versus*

artículo 6, que constitucionaliza los partidos políticos; del mismo autor, una síntesis es "Mandato parlamentario y derechos fundamentales. (Notas para una teoría de la representación constitucionalmente adecuada)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1992, núm. 36, p. 123.

Véase Esteban, Jorge de ("El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, pp. 7 y ss.), quien, en un interesante planteamiento: a) analiza críticamente las SSTC 5 y 10/1993, y estima que en ellas se abre paso al indeseable fenómeno del "transfuguismo" —cuya crítica afronta previamente—; b) pone de manifiesto la existencia de algunas contradicciones entre estas sentencias que asumen el "mandato representativo" y otras en las que, a su juicio, se asume el "mandato ideológico" (SSTC 40/1981, 32/1985 475/1985) y parecen favorecer el reconocimiento de que la representación se basa en los partidos, especialmente, la última que resalta que en un sistema de listas no cabe hablar de votos recibidos singularmente por candidatos sino de cocientes, resultados de una operación que se hace respecto de candidaturas; c) y concluye manifestándose favorablemente a la "nueva" idea de "mandato ideológico": participar los ciudadanos por medio de representantes que pertenecen a partidos políticos (artículo 6 de la Constitución). Para superar la situación actual sugiere, fórmulas constitucionales o legales parecidas a las del artículo 163. 1. c) de la norma fundamental portuguesa.

Igualmente, Lucas Murillo, Pablo ("Problemas constitucionales de la representación política", *Debate Abierto*, núm. 7, 1992, pp. 127 y ss.) analiza la "intersección" de los partidos políticos en la representación política, estimando que es un fenómeno de imposible exclusivo tratamiento jurídico —un punto en que "el derecho no cede ante la realidad"— y admite que jurídicamente el escaño debe corresponder a los representantes —un juicio que comparto—, así como que sin parlamentarios individuales a la altura de su difícil cometido la labor representativa es impracticable y agoniza (se apoya para ello en Böckenförde, "Democrazia e rappresentanza", *op. cit.*, p. 263).

Al hablar del artículo 163.1 c) de la Constitución portuguesa aludo a J. J. Gómez Canothilho y Vital Moreira, *Constituição da Republica Portuguesa anotada*, 3ª edición, Coimbra Editora, 1993.

Respecto del transfuguismo político, puede tener interés ofrecer algunos datos que evidencien la dimensión del problema. Según los diarios *La Vanguardia* (9 de enero de 1994, p. 14) y *ABC* (20 de marzo de 1994, pp. 86 y 87), desde 1977, alrededor de cien diputados del Congreso han cambiado de grupo; recuérdese que ha habido elecciones

generales a esa Cámara en 1977, 1979, 1982, 1986, 1989, 1993 y que se eligen 350 diputados; con lo cual se habrían elegido en total 2,150 escaños (350 diputados por seis elecciones), partiendo de este número, la presencia de cien tráfugas supone aproximadamente un porcentaje de un 4.6%. Según las mismas fuentes precitadas, más de treinta diputados abandonaron la UCD —en beneficio del PSOE o de la entonces AP y hoy PP—, alrededor de cuarenta rompieron en uno u otro momento con los grupos parlamentarios de AP.

El fenómeno ha afectado también al gobierno de las Comunidades Autónomas —siempre de acuerdo con esas fuentes—: *a)* en 1987 el PSOE accedió al gobierno de la Junta de Galicia mediante el apoyo de un grupo de tráfugas de AP liderado por el señor Barreiro; *b)* en 1989, el apoyo de un tráfuga de AP permitió al socialista Leguina retener la presidencia de la Comunidad de Madrid frente a una moción de censura; *c)* en 1990, dos tráfugas del CDS permitieron a un socialista desplazar a un popular del gobierno de La Rioja, pero, al parecer, hubo apoyos de tráfugas tanto para el PP como para el PSOE; *d)* en Aragón, un diputado tráfuga del PP permitió a los socialistas acceder en 1994 a la presidencia de la diputación general; *e)* en enero de 1994, varios tráfugas del PP estuvieron a punto —no llegó a consumarse— de permitir al socialista señor Blanco desplazar al señor Hormaechea de la presidencia de Cantabria.

Y otro tanto ha ocurrido en el ámbito municipal y todavía con más frecuencia, aunque dado el gran número de municipios, su recuento sea harto complejo e innecesario en esta sede.

CUADRO 1
INSTRUMENTOS JURÍDICOS UTILIZADOS PARA REGULAR LA FINANCIACIÓN
DE PARTIDOS Y CANDIDATOS

PAISES	Limitación de gastos		Limitación o prohibición de contribuciones			Medidas fiscales especiales sobre donaciones políticas		Publicidad ^a				Financiación Pública					Tipos de órganos de fiscalización				
												Directa		Indirecta							
	Asistidas																				
	Candidatos	Partidos	Individuos Organiz.	Administración ^a	Estranjeros	Impuestos	Desgravaciones	Candidatos	Partidos	Candidatos	Partidos	Electorales	Permanentes	Partidos	Exposos en R. y T.V.	Tarifas Postales Especiales	Otras ^c	Parlamentarios	De la Admon. Electoral	Dependientes del Ejecutivo	
Alemania			X		X		X		X		X			X		X		X			
Austria								X		X		X	X	X		X					
Canadá	X	X					X		X	X	X	X		X		X		X			
Estados Unidos																					
—Elecciones Presidenciales	X	X	X		X		X		X		X	X									X
—Elecciones Congreso			X		X		X		X												X
Francia																					
—Elecciones Presidenciales											X			X	X	X					
—Elecciones Legislativas														X	X	X					

La financiación de partidos y candidatos

España ^d				X	X					X		X	X	X	X	X	X	X	
G. Bretaña	X							X			X			X	X	X		X	
Italia				X				X		X	X	X	X	X	X	X	X		
P. Escandinavos																			
—Dinamarca												X	X			X			
—Finlandia								X		X		X	X			X			X
—Noruega												X	X			X			
—Suecia					X							X	X			X			

X: Se aplica la medida.

^a La publicidad de gastos, ingresos o ambos cuando es exigida lo es anualmente (salvo el caso español en la que sólo se exige después de celebradas las elecciones, es decir una vez cada cuatro años).

^b Aquellos países cuya legislación prohíbe expresamente las contribuciones de organismos, empresas y entidades de o ligadas a la Administración pública.

^c Con otros tipos de financiación pública indirecta queremos hacer referencia a medidas como, por un lado, la concesión de locales públicos para mítines, espacio gratuito para carteles, etc. Por otro, a las ayudas económicas que reciben del Estado, la prensa, entre la que se incluye la de los partidos, y organizaciones de diverso tipo distintas de los partidos, pero vinculadas política, ideológica y en algunos casos organizativamente a ellos (fundaciones, organizaciones juveniles, etc.).

^d Hemos incluido a España, anticipando, con ello, las características de la legislación española sobre el tema que veremos en la segunda parte de este trabajo.

FUENTE: Castillo, Pilar del, *La financiación de partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, p. 182.

CUADRO 2
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL 1 DE MARZO DE 1979*

Partidos-Coaliciones	Votos	% sobre votos válidos	Esaños	% sobre total esaños	Prima electoral (%)	Coste en votos/esaño	Cociente de representación
UCD	6.268.593	34,95	168	48,00	+ 13,05	37.313	1,37
PSOE	5.469.813	30,50	121	34,57	+ 4,07	45.205	1,13
PCE-PSUC	1.911.217	10,66	23	6,57	-4,09	83.096	0,62
CD (1)	1.067.732	5,95	9	2,57	-3,38	118.637	0,43
GIU	483.353	2,70	8	2,29	-0,41	60.419	0,85
PNV	275.292	1,53	7	2,00	+ 0,47	39.327	1,31
PSA (2)	325.842	1,82	5	1,43	-0,39	65.168	0,79
HB	172.110	0,96	3	0,86	-0,10	57.370	0,90
UN (3)	370.740	2,07	1	0,28	-1,79	370.740	0,14
ERC (4)	123.452	0,69	1	0,28	-0,41	123.452	0,41
EE	85.677	0,48	1	0,28	-0,20	85.677	0,58
UPC (5)	58.953	0,33	1	0,28	-0,05	58.953	0,85
PAR (6)	38.042	0,21	1	0,28	+ 0,07	38.042	1,33
UPN (7)	28.248	0,16	1	0,28	+ 0,12	28.248	1,75
UCD + PSOE	11.738.406	65,45	289	82,57	+ 17,12	40.617	1,26

(1) Coalición Democrática.

(2) Partido Socialista de Andalucía.

(3) Unión Nacional.

(4) Esquerra Republicana de Catalunya.

(5) Unión del Pueblo Canario.

(6) Partido Aragonés Regionalista.

(7) Unión del Pueblo Navarro.

* Total de votos válidos: 17.932.890. Coste medio en votos válidos por esaño: 51.236.

CUADRO 3
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL 29 DE OCTUBRE DE 1989 (1)

Partidos-Coaliciones	Votos	% sobre votos válidos	Esaños	% sobre total esaños	Prima electoral (%)	Coste en votos/esaño	Cociente de representación
PSOE (2).....	8.115.568	39,60	175	50,00	+ 10,40	46.374	1,26
PP (3)	5.285.972	25,79	107	30,57	+ 4,78	49.401	1,18
CiU	1.032.243	5,03	18	5,14	+ 0,11	57.346	1,02
IU (4)	1.858.588	9,06	17	4,85	-4,21	109.328	0,53
CDS	1.617.716	7,89	14	4,00	-3,89	115.551	0,50
PNV	254.681	1,24	5	1,42	+ 0,18	50.936	1,14
HB	217.278	1,06	4	1,14	+ 0,08	54.319	1,07
PA (5)	212.687	1,03	2	0,57	-0,46	106.343	0,55
UV	144.924	0,70	2	0,57	-0,13	72.462	0,81
EA (6)	136.955	0,66	2	0,57	-0,09	68.477	0,86
EE (7)	105.238	0,51	2	0,57	+ 0,06	52.619	1,11
PAR (8)	71.733	0,35	1	0,28	-0,07	71.733	0,80
AIC (9)	64.767	0,31	1	0,28	-0,03	67.767	0,90
PSOE + PP	13.401.540	65,39	282	80,57	+ 15,18	47.523	1,23

- (1) Los datos de este cuadro incluyen los resultados de las circunscripciones de Murcia, Pontevedra y Melilla, esto es, los resultados de todas las circunscripciones una vez resueltos los recursos interpuestos.
- (2) Dentro de los votos y esaños del PSOE se incluyen los votos y esaños obtenidos por el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE).
- (3) Dentro de los votos y esaños del PP se incluyen los votos y esaños obtenidos por la Unión del Pueblo Navarro en coalición con el Partido Popular y los logrados por el Partido Popular en coalición con Centristas de Galicia.
- (4) Dentro de los resultados de IU se incluyen los resultados alcanzados por Iniciativa per Catalunya (IC).
- (5) Partido Andalucista.
- (6) Eusko Alkartasuna.
- (7) Euskadiko Ezkerra.
- (8) Partido Aragonés Regionalista.
- (9) Agrupaciones Independientes de Canarias.

FUENTE: Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*