EL REPRESENTANTE INDIVIDUAL EN EL PARLAMENTO AUTONÓMICO

Miguel PÉREZ-MONEO

Professor Agregat Interí
Universitat de Barcelona, Instituto de Derecho Parlamentario

I. INTRODUCCIÓN

La preocupación personal por la posición jurídica de los representantes políticos individualmente considerados nace del estudio doctoral sobre selección de candidatos electorales que realicé hace unos años¹. En dicho trabajo se concluía que el establecimiento de procedimientos democráticos de nominación en el interior de los partidos no solo tendría consecuencias inmediatas para los individuos que quisieran ejercer su derecho de sufragio pasivo, sino que, al mismo tiempo, ayudaría a incrementar —por no decir mejorar— la oferta electoral de los partidos, pero también a dotar de cierta independencia al candidato frente al partido —o más bien, frente a la ejecutiva del partido— que lo presenta a las elecciones. La manera en que se lleve a cabo la selección de candidatos electorales tendría, por tanto, implicaciones sobre la relación representativa entre parlamentarios y ciudadanos. Podría considerarse que, si en dicho procedimiento interno en los partidos fueran decisivos, cuando menos, los afiliados al partido, ello ayudaría a eliminar cuerpos intermedios entre representantes y representados. Es decir, la democratización interna de los partidos serviría para mejorar la calidad de los representantes individuales —por un lado— y el vínculo entre electores y representantes —por otro—.

La implicación de fondo sería enfocar desde otra perspectiva la prohibición del mandato imperativo contenida en el art. 67.2 CE, concebido hoy

¹ M. PÉREZ-MONEO, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Madrid, CEPC, 2012.

día como disciplina de partido². La democraticidad que exhibiese el partido en los procesos de designación de candidatos para las elecciones públicas, en buena lógica debería mantenerse cuando el representante público ejerza su cargo público. De nada serviría que se propongán procesos de selección de candidatos o sistemas electorales más abiertos si los diputados fuesen sancionados por falta de disciplina al partido³. Sin embargo, la prohibición de mandato imperativo que aparece en la Constitución no se predica frente a los partidos, sino ante los electores de los parlamentarios. No obstante, «toda la estructura y funcionamiento internos de los Parlamentos descansa sobre la acción no de los diputados individuales, sino de los Grupos a los que pertenecen»⁴. Se produce una sujeción de los parlamentarios individuales a las instrucciones partidarias, sujeción que es a su vez un acto libre, dado que no están obligados jurídicamente a aceptarlas.

La inquietud, sin embargo, no es solo personal. El barómetro del CIS de septiembre de 2018, por poner un ejemplo habitual en los últimos siete años, refleja una amplia preocupación por la calidad de la representación en la población⁵. Así, un 75,9 por 100 de los encuestados opina que en el Parlamento se presta demasiada atención a problemas de poca importancia y un 71,1 por 100 se muestra insatisfecho con el funcionamiento de nuestra Cámara legislativa. Tres causas podrían explicar la insatisfacción ciudadana con sus representantes:

1. Insatisfacción con la representación descriptiva, pues no se sienten reflejados en quienes ostentan el mandato representativo. Es decir, un problema de representatividad.
2. Insatisfacción con lo que hacen los parlamentarios, que no se ocupan de lo que es importante para el ciudadano. Probablemente, tenga que ver con cómo se realiza la agregación de intereses y su traslación a la Cámara representativa.
3. Insatisfacción con la manera en que rinde cuentas el parlamentario individual.

Estos tres puntos, resumidos en representación, participación y responsabilidad, vertebrarán el desarrollo de este capítulo, si bien resulta necesario hacer una matización previa: «Es probable [...] que nunca existiera un idealizado Parlamento liberal organizado realmente en torno a individuos independientes»⁶. Y que, además, las funciones del Parlamento tengan que

² Sobre la disciplina de partido como una nueva forma de mandato imperativo, puede consultarse C. ORTEGA SANTIAGO, *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2005. Al respecto, Javier García Roca afirma que «la interdicción del mandato imperativo debe ser convenientemente actualizada para operar frente a las nuevas amenazas a la delicada labor del representante; y los riesgos modernos —también muchas virtudes— proceden de los partidos políticos». J. GARCÍA ROCA, «Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia», *Parlamento y Constitución*, núm. 4, 2000, p. 12.

³ F. FLORES GIMÉNEZ, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 324.

⁴ Véase R. PUNSET, «Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pp. 128 y ss.

⁵ http://datos.cis.es/pdf/Es3223mar_A.pdf, consultado el 7 de enero de 2019.

⁶ J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Cizur Menor, Aranzadi, 1998, p. 253.

ser reconceptuadas⁷, partiendo de que no es el Parlamento donde se construye la voluntad nacional por medio de la libre —y racional— discusión de ideas, sino que es la institución en que «se refleja el pluralismo y donde se intentan la transacción y el acuerdo entre los diferentes puntos de vista e intereses»⁸. La función esencial del Parlamento en nuestro sistema político consiste, pues, en la discusión pública de decisiones políticas, lo que conlleva visualizar la existencia de programas políticos diferenciados, respecto de los cuales se plantean críticas y alternativas por los competidores políticos⁹. Un cambio en la lógica representativa institucional tiene consecuencias en las funciones parlamentarias¹⁰, en las cuales adquiere mayor peso la actuación representativa y la intervención en el *indirizzo politico*¹¹.

En la realización de dichas funciones parlamentarias, el representante pierde su independencia —si es que alguna vez la tuvo— y se encuentra sometido al mandato del partido político. Por ejemplo, ser parlamentario ya no es suficiente para participar en los debates parlamentarios, sino que las intervenciones están limitadas a los portavoces de los grupos¹². Prima la expresión de las fuerzas políticas —en cuanto a grupos parlamentarios— con apoyo electoral. Las rigideces actuales que imponen los reglamentos parlamentarios al funcionamiento interno de las Cámaras han eliminado cualquier resquicio para una discusión espontánea y profunda entre representantes.

Ante esta situación, ¿por qué no sustituir al Parlamento por una Junta de Portavoces? ¿Queda algún espacio para el representante individual o ha sido completamente absorbido por los grupos parlamentarios?

Puede adelantarse que la relevancia real del parlamentario en la vida de las modernas Cámaras parlamentarias se ha desvanecido¹³. El propio diputado ha asumido «con normalidad su marginalidad en el proceso político»¹⁴ y

⁷ M. PÉREZ-MONEO, «Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 26, 2018, pp. 7 y ss.

⁸ J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Representación y pluralismo territorial (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, 1986, p. 96.

⁹ Á. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

¹⁰ M. RUSH, *The role of the member of parliament since 1868*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 4.

¹¹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *op. cit.*, p. 96.

¹² Véase A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma, Editori Laterza, 1999, p. 57. «La seriedad en el desempeño de la función representativa por parte de los diputados gaditanos marca el extremo ideal al que los críticos al Parlamento quisieran volver. Así, no había restricciones para que los diputados individuales participasen y se expresasen en las discusiones ya que cuando desearan intervenir pedían la palabra al Presidente. Al posibilitar que todo quien estuviera interesado pudiera expresar su punto de vista, se daban posibilidades reales de discusión que, en definitiva, están en la base de la institución. Se daban problemas, como el filibusterismo, o la larga duración de las discusiones, pero ¿no es acaso el Parlamento una institución nacida para hablar?». M. PÉREZ-MONEO, «Unas Cortes a la búsqueda de su identidad. De 1812 a 2012», en M. REVENGA SÁNCHEZ y P. BIGLINO CAMPOS (COORDS.), *Las huellas de la Constitución de Cádiz*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p. 384.

¹³ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, p. 207.

¹⁴ J. TUDELA ARANDA, «La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20, 2009, p. 159.

acepta que su «peso político y capacidad de influencia muy rara vez vendrán dadas por el desempeño de su trabajo parlamentario»¹⁵. En cualquier caso, hoy en día el trabajo parlamentario tiene un punto de voluntarismo y de no profesionalidad que solo puede aportar debilidad democrática¹⁶, por lo que un escenario de participación más exigente requerirá el incremento de medios materiales y personales¹⁷. Reflexión que casa mal con la mediática denuncia de los privilegios de la clase parlamentaria y que indica que hace falta pedagogía sobre el papel del parlamentario individual en un Parlamento de grupos.

Un parlamentario se encuentra en una peculiar situación jurídica, en un estatuto propio, establecido por el propio Parlamento en su Reglamento parlamentario y condicionado por algunos elementos que proceden directamente de la Constitución¹⁸. Además, hay que considerar que políticamente el parlamentario es un representante y considerar su relación, por tanto, con el electorado (circunscripción), el partido (disciplina de partido) y su propia actuación como miembro de la Cámara¹⁹.

Desarrollando lo anterior, un sistema parlamentario apunta a tres funciones superpuestas que corresponden al parlamentario individual, las cuales, además, no son excluyentes, si bien pueden entrar en conflicto²⁰:

1. Miembro del partido, que debe apoyar al partido bajo cuya etiqueta fue elegido.
2. Representante de su circunscripción, velando por los intereses colectivos e individuales de aquellos a quienes representa.
3. Un contrapoder, un controlador del ejecutivo, en nombre del pueblo.

Además, y sin desmerecer lo expuesto, el representante individual puede jugar papeles diversos. Así, puede ser una primera figura, un líder, o estar en el banquillo, actuar como un *backbencher*, un diputado raso²¹. Las responsabilidades que tengan cada uno de ellos no son únicas, sino que han de equilibrarse teniendo en cuenta los distintos papeles que puedan tener. Así, el banquillo puede especializarse:

— En el control del gobierno, defendiendo las directrices políticas señaladas por su principal, haciendo un uso intenso de los instrumentos de control del gobierno (políticos).

— En el conocimiento de las estructuras institucionales (institucionales).

— Constituyendo la cantera de futuros líderes: estos parlamentarios hablan frecuentemente en la Cámara y se implican en aspectos particulares del trabajo en Comisiones (especializados).

¹⁵ TUDELA ARANDA, *op. cit.* Y, de forma más explícita, afirma que «[e]n pocas ocasiones puede llegar al Parlamento un diputado en función de sus méritos individuales, más allá de los estrictamente contraídos con la estructura del partido», p. 166.

¹⁶ J. BENÍTEZ PALMA, «Nuevas tecnologías, actividad parlamentaria y proximidad: una experiencia personal», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 9, 2015, p. 129.

¹⁷ M. PÉREZ-MONEO, «El Parlamento 3.0», en J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (ed.), *O Parlamento ante o reto da participación cidadá*, Santiago de Compostela, Parlamento de Galicia, 2016.

¹⁸ GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos, op. cit.*, p. 251.

¹⁹ RUSH, *op. cit.*, p. 19.

²⁰ *Ibid.*, pp. 21 y 22.

²¹ *Ibid.*, p. 22.

— En la relación con el electorado: presentando solicitudes de información y preguntas escritas, siendo muy activos en los contactos formales e informales con la Administración y los ministros (electorales).

Los líderes, a su vez, tienen que realizar actividades específicas y tienen responsabilidades diversas, recurriendo muchas veces a sus propias características personales para identificar unas y otras. Así, pueden ser portavoz del grupo parlamentario, líder de la oposición, técnico especializado...

A pesar de la preponderancia del partido —y, específicamente, del grupo parlamentario—, los Parlamentos han de explorar nuevas formas de integración de la sociedad civil que tengan por objetivo estimular el diálogo con y dentro de las Asambleas legislativas, junto con hacer pedagogía del contenido de la tarea parlamentaria²². Y ello con el propósito de mantener el carácter representativo del Parlamento, su cercanía con la ciudadanía —y no solo con las «minorías intensas» que utilizan en exclusiva los cauces de participación—²³. En esta tarea, los representantes individuales tienen algo que aportar, principalmente, en el mantenimiento de una relación cercana con los representados, para evitar que «no haya divorcio entre Parlamento y sociedad, entre la actividad del Parlamento y la realidad social. [...] si el Parlamento se aísla de la sociedad a la que representa, pueden tratar de buscarse otros cauces alternativos de representación»²⁴. Y ello, para obtener²⁵:

1. Una mayor calidad de las normas parlamentarias y una mejor adecuación a la realidad de la actividad de las Cámaras, al disponer de una mejor información. No obstante, se ha de ser consciente de que también cabe que solo se tengan en cuenta intereses sectoriales y que la presión de ciertos sectores condicione la legislación del país.

2. Un refuerzo de la legitimidad de la actuación parlamentaria, pues se incrementa la percepción social de que sus decisiones responden a lo demandado por la sociedad. Es obvio que esto dependerá de cómo esté articulada la participación social, pues la legitimidad del Parlamento debe ser una legitimidad racional y no carismática y, por tanto, la participación debe tender hacia la deliberación (cualitativa) y no hacia la mera presencia o representación especular (cuantitativa).

II. REPRESENTACIÓN: ¿NOS REPRESENTAN O NO LOS PARLAMENTARIOS INDIVIDUALES?

El concepto de representación «permite la reducción de la pluralidad social y la conversión de esta en la unidad de acción y decisión que es el

²² J. J. MORA MOLINA, *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas*, Madrid, Tecnos, 2013, p. 20.

²³ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015, pp. 173 y 211.

²⁴ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, 2003, p. 192.

²⁵ M. CARRASCO DURÁN, «La participación social en el procedimiento legislativo», *Revista de Derecho Político*, núm. 89, 2014, pp. 178 y ss.; J. I. NAVARRO MÉNDEZ y V. J. NAVARRO MARCHANTE, «La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la “fatiga del Parlamento”», *Asamblea*, núm. 35, 2016, p. 152.

Estado»²⁶. Frente a la representación de la Nación, típicamente liberal, actualmente entendemos que quien está representado es el «pueblo», un conjunto social real compuesto por sectores sociales diversos, con intereses y mentalidades diferentes. Ello conlleva que se incrementen los aspectos dialécticos de las instituciones representativas²⁷.

En un mandato representativo se asume la confianza de los representados en los representantes en orden al cuidado del conjunto. Sin embargo, dejado atrás el momento de la designación del representante, este parece excluir la misma idea de relación con sus representados, ya que él o ella es el especialista²⁸. No obstante, los representantes acuden retóricamente a la idea del «mandato representativo» para justificar que actúan vinculados a nuestra voluntad. Lo cual, además, está en consonancia con la «libertad de los modernos», un calculado desentendimiento de la ciudadanía hacia lo público, que nos permite dedicarnos a nuestros asuntos particulares²⁹. En consecuencia, cambia la relación entre representante y representado, pasando a un primer plano «los instrumentos a través de los que tiene lugar —los partidos políticos—, así como las ocasiones en que se manifiesta —elecciones, disolución parlamentaria—»³⁰.

Efectivamente, con la extensión del sufragio universal, la representación pasa por los partidos políticos, que pueden reducir a dimensiones manejables una realidad que no lo es. La irrupción del partido político corta el proceso político en dos³¹: divide la relación representativa en relación partido-diputado, por un lado, y partido-elector, por otro. Si, en el momento electoral, consideramos la votación como una autorización de representación, ¿a quién autorizamos?³²:

— ¿Al diputado individual? Esto es una ficción, que debilita los sistemas intrainstitucionales de contrapesos. Los parlamentarios individuales son instrumentos de los partidos y el estatuto jurídico de los parlamentarios está al servicio del poder de los partidos. Las listas electorales categóricas profundizan en este problema, al desincentivar el establecimiento de relaciones personalizadas y cercanas entre electores y candidatos, en un primer lugar, de electores y parlamentarios una vez conseguida la elección.

— ¿Al partido político? El partido político es el verdadero extremo de la relación representativa³³ la cual, sin embargo, consiste meramente en una autorización de ejercicio del poder. Para tener una verdadera relación representativa habría que incluir otros elementos, como controles y represen-

²⁶ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *op. cit.*, p. 70.

²⁷ Á. GARRORENA MORALES, «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en Á. GARRORENA MORALES (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 45-52.

²⁸ GARRORENA MORALES, *op. cit.*, pp. 37-43; Á. GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991, pp. 54 y ss.

²⁹ GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, *op. cit.*, p. 108.

³⁰ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *op. cit.*, p. 96.

³¹ GARRORENA MORALES, «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», *op. cit.*, p. 47; A. TORRES DEL MORAL, «Crisis del mandato representativo en el estado de partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pp. 14 y 15.

³² Reflexiones que me surgen tras leer GARRORENA MORALES, «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», *Representación política y Constitución democrática*.

³³ Á. GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, *op. cit.*, p. 66.

tatividad (indicador de legitimidad, de la efectividad de la representación³⁴, aunque también podría hacer referencia a la repetición a escala menor de la variedad de lo representado o representación descriptiva³⁵).

La variante descriptiva de la representación pretende un reflejo exacto de la comunidad, de la opinión general de la Nación o de la variedad de intereses que existen en la sociedad. Desde esta perspectiva, la representación, por tanto, depende de las características del representante, de lo que es o parece ser. En términos políticos, lo que parece importante es menos lo que hace el legislativo que su composición³⁶.

Resulta pertinente plantearnos, entonces, quiénes son nuestros parlamentarios autonómicos. ¿Son representativos? ¿Quedan grupos sociales marginados de la élite y otros favorecidos? Los estudios de Xavier Coller³⁷ permiten conocer las características sociales de la élite política autonómica (diputados autonómicos, miembros del ejecutivo autonómico y dirigentes regionales de partidos políticos), así como comprobar si el perfil social de esta élite política refleja la estructura de la sociedad o evoluciona en paralelo al de la sociedad que representa. Al objeto de nuestro estudio, identificar estos perfiles es relevante «a tenor de algunas voces a favor de que la élite política sea una especie de reflejo de la sociedad que la escoge»³⁸, pero también porque permite observar el grado de apertura y circulación de diferentes élites políticas.

Entre 1980 y 2012 se han celebrado 138 elecciones autonómicas. Con 9.667 escaños en competición, han sido ocupados por 5.353 parlamentarios. Tras cada elección, las Cámaras autonómicas se renuevan un 50 por 100, lo que permite, por un lado, la renovación de cargos políticos y la aparición en los Parlamentos de nuevas ideas y sensibilidades, pero, por otro lado, limita la especialización, la transmisión de poderes y la estabilidad de los vínculos con los rivales, algo fundamental para llegar a acuerdos y que funcionen los órganos parlamentarios.

El perfil del parlamentario autonómico es un hombre (58 por 100) de cuarenta y nueve años de edad nacido en la Comunidad Autónoma (84 por 100) y altamente educado (85 por 100)³⁹. Predominan las profesiones liberales (médicos, economistas, ingenieros), educadores (19 por 100) o profesionales del Derecho (los abogados representan un 19 por 100 de los parlamentarios autonómicos, pero también hay jueces, procuradores o fiscales). Además, se identifican empresarios (11 por 100), funcionarios (9 por 100), trabajadores (6 por 100) y personas sin profesión reconocida (10 por 100).

³⁴ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *op. cit.*, pp. 71 y 72.

³⁵ *Ibid.*, p. 72.

³⁶ H. F. PITKIN, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 66 y 67.

³⁷ X. COLLER, «El sesgo social de las élites políticas. El caso de la España de las autonomías (1980-2005)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 141, 2008, pp. 135-159; VVAA, *El perfil del poder. Radiografía de los parlamentarios andaluces (2008-2012)*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2013, pp. 305 y ss.

³⁸ COLLER, *op. cit.*, p. 138.

³⁹ Para todo el periodo de la democracia, la media para las Comunidades Autónomas es del 84 por 100 de parlamentarios con títulos universitarios. X. COLLER, «A vueltas con los currículos de los políticos», *Piedras de papel*, 2018.

En los años estudiados por Xavier Coller se ha detectado un incremento de la presencia de mujeres, si bien no de forma homogénea en todos los partidos políticos, así como una tendencia al incremento de la edad de entrada y una reducción de la presencia de inmigrantes nacionales.

¿Es reflejo la composición de la élite política de la estructura social? La tendencia apunta a un progresivo acercamiento del Parlamento hacia la diversidad propia de la sociedad a la que representan, si bien ningún Parlamento es una réplica de la sociedad que lo elige. Así, los Parlamentos autonómicos se han abierto a grupos sociales que estaban ausentes, como las mujeres, gracias a prácticas de establecimiento de cuotas electorales, bien por los partidos, bien por la legislación electoral. Resulta sorprendente que ha disminuido la representación de inmigrantes nacionales, si bien en la sociedad ha incrementado su número, como reflejo de la modernidad social. El nivel de estudios de los parlamentarios y de la población ha confluído, producido principalmente por el incremento de los estudios universitarios en la población. No obstante, en este punto se observa que una característica poco común en la sociedad es frecuente en la élite política. Finalmente, la desproporción existe en los Parlamentos autonómicos en el ámbito laboral y social. En algunos casos (trabajadores, profesionales del Derecho) es muy aguda⁴⁰, bien por infrarrepresentación en el caso de los trabajadores, bien por sobrerrepresentación en el caso de abogados y educadores.

No obstante lo mencionado sobre la representatividad de los parlamentarios autonómicos, la perspectiva de la representación descriptiva es insuficiente, por parcial⁴¹. Se basa en el principio de identidad —y en este sentido parece mantener viva la imagen del mandato imperativo— y no deja cabida a la exigencia de responsabilidad, pues la acción del representante es irrelevante⁴²: solo importan sus características. De esta manera, en el concepto de representación descriptiva (representatividad) no tiene cabida el liderazgo, la iniciativa, la acción creativa... y el representante no da nuevas opciones a sus electores, sino que refleja las opiniones que estos tienen.

Por eso, la mejora en la representación probablemente se debería conseguir a través de la dimensión racional⁴³. A través de la capacidad de atender a intereses inmediatos para trascenderlos a través de su integración y a las formas de llevar a cabo el trabajo parlamentario. Y los representantes individuales pueden tener un papel en la labor de jerarquización y filtrado de temas que realizan los partidos políticos para llevar las exigencias sociales al Parlamento. Pueden contribuir a «la constante necesidad de revitalizar la representación, de vigorizar los debates parlamentarios, de mejorar, técnicamente, la legislación, de acentuar la función parlamentaria de control, al objeto de que no decaiga la importancia política del Parlamento a los ojos de los ciudadanos»⁴⁴.

⁴⁰ COLLER, «El sesgo social de las élites políticas...», *op. cit.*, p. 154.

⁴¹ PITKIN, *op. cit.*, p. 99.

⁴² *Ibid.*, p. 100.

⁴³ J. CAPO GIOL, *La institucionalización de las Cortes Generales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1983, pp. 22 y 23; PÉREZ-MONEO, «Mecanismos de participación ciudadana...», *op. cit.*, p. 8.

⁴⁴ M. ARAGÓN REYES, «Estudio preliminar», en C. SCHMITT, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1996, p. XXI.

III. PARTICIPACIÓN: ¿QUÉ HACEN LOS REPRESENTANTES INDIVIDUALES?

La representación comporta un principio de distanciamiento, bien inevitable, bien querido, entre el pueblo y las decisiones políticas. ¿Podría la actuación de los representantes individuales acortar en algo la distancia con los representados? Ante este interrogante, ha de indagarse en la labor del representante, en su actividad, en lo bien que actúa para promover los objetivos de aquellos a los que representa⁴⁵. Ello implica que se arme de razones para actuar como hace y que esté dispuesto a justificar sus acciones ante aquellos por los que actúa⁴⁶. Y ello lo podría hacer siguiendo un mandato altamente restrictivo —siguiendo las instrucciones explícitas de sus electores— o con independencia, algo más acorde con la actividad representativa⁴⁷. Si bien es cierto, no obstante, que un representante no debe obedecer o consultar a sus electores antes de actuar, tampoco podría actuar en contra de sus deseos durante mucho tiempo.

Además, lo anterior ha de ubicarse en el marco de un Estado de partidos, que se colocan entre los diputados y los ciudadanos. Si el parlamentario está totalmente vinculado al partido, será percibido como una marioneta. Para evitar que los ciudadanos perciban como superflua la existencia de los parlamentarios individuales —que pudieran ser sustituidos por un voto ponderado— ha de acentuarse el contacto entre ciudadanos y diputados, aprovechando las potencialidades de estos últimos y sus deseos de trabajar⁴⁸. Si asume que su obligación es para con el interés de su elector, tendrá que ser sensible —lo que no implica obedecer— ante sus deseos. Sin embargo, un parlamentario individual es un representante, no un mero «miembro de la Asamblea» o «fracción de un órgano»⁴⁹. De ello se deriva un libre mandato y un reconocimiento de la igualdad a la hora de participar en la formación de la voluntad de los órganos elegidos con criterios representativos, que deben tener en cuenta —además— el valor superior del pluralismo político. Ello implica que ha de garantizarse que el representante, titular del cargo público representativo, pueda ejercer ciertas facultades parlamentarias de manera independiente al partido⁵⁰. En concreto, se trata de dar efectividad a los derechos de participación del representante y mediatamente de sus representados a través de la intervención de los parlamentarios en las funciones propias del órgano⁵¹. Así, si al comienzo se afirmaba que la democraticidad del partido debe mostrarse, indudablemente, en los procesos de designación de los candidatos para las elecciones públicas, en buena lógica debería mantenerse cuando el representante público ejerza su cargo público, dado que de poco

⁴⁵ PITKIN, *op. cit.*, p. 127.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 159.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 166 y 167.

⁴⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «Regeneración del Parlamento...», *op. cit.*, pp. 179 y 180.

⁴⁹ GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, p. 286.

⁵⁰ GARCÍA ROCA, «Los derechos de los representantes...», *op. cit.*, p. 18; E. MARTÍN NÚÑEZ, *El régimen del cargo público representativo*, Barcelona, Cedecs, 1996.

⁵¹ MARTÍN NÚÑEZ, *op. cit.*; GARCÍA ROCA, «Los derechos de los representantes...», *op. cit.*, p. 14.

serviría que se propongan sistemas electorales más abiertos si los diputados fueran sancionados por falta de disciplina al partido⁵².

No ha de ocultarse, sin embargo, que el derecho fundamental a la participación política del representante político no ha de entenderse con una lógica individualista, sino que ha de conjugarse el criterio interpretativo democrático y el asociativo, conjugando los intereses del individuo y del grupo en que se integra. Puede haber derechos individuales de los representantes, pero pueden ser de ejercicio colectivo⁵³. De esta manera, el papel atribuido a los grupos parlamentarios condiciona los derechos individuales de los parlamentarios, pues les limita o incluso niega la posibilidad de actuar *uti singuli*⁵⁴.

La preponderancia del grupo parlamentario se justifica por el carácter esencialmente democrático y asociativo de los derechos de participación política (art. 9.2 CE), por las funciones públicas que la Constitución atribuye a los partidos políticos (art. 6) y por la eficiencia exigible en la vida parlamentaria, que requiere un número no excesivo de sujetos que se repartan un tiempo escaso, lo que provoca la agilidad de los debates y la concentración de propuestas⁵⁵. Entre las ventajas de la disciplina de voto figura que simplifica el debate político y la formación de voluntad del Parlamento⁵⁶. Además, no todo es terrible. Los partidos liberan a los parlamentarios y les permiten especializarse.

¿Qué ocurre en el Parlamento? La aplicación práctica de la disciplina de partido supone la subordinación absoluta del parlamentario al partido⁵⁷. Sobre el papel, los parlamentarios individuales tienen un papel muy reducido: los diputados tienen poco margen de actuación sin el consentimiento del grupo parlamentario. Son conocidas las limitaciones a que está sometida la capacidad de iniciativa de los parlamentarios individuales, normalmente atribuida a sujetos colectivos (grupos parlamentarios o agrupaciones espontáneas de representantes)⁵⁸.

Y más allá de lo que establece la letra del Reglamento, la práctica hace que la realidad sea todavía más intensa⁵⁹. Los portavoces parlamentarios tienen una visión particular de lo que constituye participación para un parlamentario individual. La forma más importante de participación es el voto alineado con el partido⁶⁰. Otras formas de participación, están sujetas a consideraciones tácticas, siempre en apoyo del partido. Así, preguntas, discursos y mociones son bienvenidos si son en apoyo del partido; las críticas no lo son tanto. La asistencia a las sesiones para apoyar a los líderes parlamentarios

⁵² FLORES GIMÉNEZ, *op. cit.*, p. 324.

⁵³ GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, pp. 264 y 265.

⁵⁴ SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, pp. 163 y 164.

⁵⁵ GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, p. 253.

⁵⁶ M. HOLGADO GONZÁLEZ, «El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, 2017, p. 55.

⁵⁷ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un parlamento de grupos...», *op. cit.*, p. 211.

⁵⁸ SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, p. 304.

⁵⁹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un parlamento de grupos...», *op. cit.*, p. 227.

⁶⁰ RUSH, *op. cit.*, p. 113.

también es bienvenida, el disenso público no lo es⁶¹. No es menos importante atender al desarrollo real de los diversos procedimientos parlamentarios y detectar la capacidad de intervención en los mismos de los representantes individuales. Ya de entrada se puede afirmar que el desarrollo del debate —rígido, con sucesión de turno de portavoces de grupos parlamentarios— es controlado por la mayoría parlamentaria, lo que asfixia la vitalidad, iniciativa y espontaneidad que pudiera aportar una participación más intensa del diputado individual⁶². Como defiende Fernando Santaolalla, lo ideal sería que se posibilitase que los debates fueran vivos e incisivos⁶³. Y sigue argumentando que obligar a los parlamentarios a asistir a todas las sesiones sería contraproducente, pues no tendrían la posibilidad de participar y deberían dejar de lado otros quehaceres para aburrirse en el Pleno.

1. Procedimiento legislativo

Salvo que se considere que asistir a las sesiones de las comisiones, al debate y votación de las propuestas legislativas, los reglamentos parlamentarios plantean la enmienda parcial —configurada como un derecho individual— como el único medio que permite al parlamentario participar en la función legislativa directamente. En las intervenciones que realicen puede preponderar una dimensión política, si pretende visibilizar distintas opciones políticas en el proceso de adopción de la norma, o bien una dimensión técnica, si persigue que el resultado del procedimiento legislativo sea el mejor posible⁶⁴. La enmienda es idónea para facilitar una participación individualizada de los parlamentarios, pues permite su especialización en ciertas materias y por diversas razones (técnicas, formación profesional, mayor experiencia, mejor conocimiento de un sector de la realidad social, interés del tema para sus electores o para la circunscripción donde fue elegido)⁶⁵. De nuevo, puede percibirse cómo cabe un reparto de papeles entre parlamentarios que ejerzan de líderes o sean considerados diputados rasos.

Para favorecer la participación individual, podría proponerse la supresión de los reglamentos parlamentarios de la exigencia de la firma del portavoz del grupo parlamentario de la enmienda individual, si bien no creo que fuera relevante —aunque tendría un marcado valor simbólico— ni transformaría la realidad. Así, en Aragón, el Reglamento parlamentario (art. 164.2) contempla que la omisión del trámite de la firma no impide la tramitación de la enmienda, sino que determina la no asunción de esta por el grupo parlamentario.

Por lo que respecta a la pertenencia a una Comisión —incluidas las legislativas—, en su composición priman los criterios que escojan los grupos parlamentarios antes que el interés o la especialización de cada parlamentario en la materia objeto de estudio. Y los grupos parlamentarios tienden a

⁶¹ *Ibid.*

⁶² SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, pp. 286 y 287.

⁶³ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *El parlamento en la encrucijada*, Madrid, EUDEMA, 1989, p. 104.

⁶⁴ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un parlamento de grupos...», *op. cit.*, p. 222.

⁶⁵ GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, pp. 314 y ss.

utilizar como criterio el político antes que el profesional a la hora de designar a los miembros y a quienes acceden a las ponencias. No obstante, «la figura de portavoces y portavoces adjuntos en las comisiones garantiza una cierta especialización»⁶⁶. No solo esto, sino que, además, los grupos parlamentarios pueden sustituir libremente a los miembros de la Comisión.

Finalmente, las votaciones de los textos legislativos suelen resultar complicadas, «solo comprensibles para iniciados», de manera que «los parlamentarios participan en las votaciones siguiendo “a ciegas” las indicaciones de los dirigentes del grupo»⁶⁷. Es decir, en las votaciones prevalece la disciplina de partido, si bien en raras ocasiones pueden plantearse excepciones por formaciones de grupos de presión⁶⁸. Quizá, no obstante, la demostración más palmaria de la fungibilidad de los representantes individuales es la aplicación del criterio del «voto ponderado»⁶⁹ (o de la aprobación de leyes en Comisión, si es que están previstas en el Reglamento parlamentario correspondiente). En algunos Parlamentos autonómicos, como es el caso de Andalucía —art. 85—, por ejemplo, cabe la delegación del voto.

2. Función de control

Entendida la función de control en sentido amplio, acogiendo la información y fiscalización de la actuación del gobierno⁷⁰, solo unas pocas herramientas parlamentarias suelen estar en manos de los parlamentarios a título individual. Además, no suelen estar vinculadas con las grandes líneas políticas, como ocurre con las mociones, resoluciones, proposiciones no de ley, debates generales, preguntas orales en pleno, interpelaciones, moción de censura o creación de comisiones de investigación, que son más propicias para el enfrentamiento entre los líderes de los distintos partidos o para que luzcan los parlamentarios individuales escogidos en circunscripciones concretas e incluso como especialistas en la materia⁷¹. Las condiciones de ejercicio de estos instrumentos están en manos de sujetos colectivos, acorde con la idea de racionalización del parlamentarismo. Cuestión aparte es que se sustraiga de las minorías su puesta en marcha, al hacerlas depender no de los grupos parlamentarios, sino de un número mínimo de parlamentarios. Puede haber diferencias de intensidad en los distintos reglamentos parlamentarios autonómicos, pero la esencia es la misma: estamos ante Parlamentos de grupos. Si queremos aprovechar las capacidades de todos nuestros representantes, tendremos que encontrar un adecuado equilibrio entre parlamentarios y grupos en los Reglamentos parlamentarios⁷².

⁶⁶ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un parlamento de grupos...», *op. cit.*, p. 235.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 233 y 234.

⁶⁸ RUSH, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un parlamento de grupos...», *op. cit.*, p. 239.

⁷⁰ Por todos, consultar R. BUSTOS GISBERT, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001.

⁷¹ SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, p. 206.

⁷² J. GARCÍA ROCA, «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 61-99.

Los parlamentarios individuales tienen reconocidas algunas, pero pocas, facultades para ejercer la mencionada función de control. Así, aunque la Constitución —ni los Estatutos de Autonomía— les reconozcan un derecho individual de recabar información o de plantear preguntas o interpelaciones, los reglamentos parlamentarios autonómicos sí que los establecen. Sobre las solicitudes de información, normalmente usadas —como las preguntas— para que la circunscripción sepa que el representante está interesado por ella y no para controlar al gobierno, destaca la nueva regulación que acoge el Reglamento del *Parlament de Catalunya* (en redacción dada el 8 de julio de 2015 y el 26 de julio de 2017) en sus arts. 5 a 11 sobre el derecho de acceso a la información de los parlamentarios y las garantías para hacerlo efectivo.

En el caso del derecho de interrogación, la aplicación práctica del *question time* y del establecimiento de un cupo de preguntas «ha conducido a que las preguntas de mayor relieve (las de contestación oral en Pleno) y las interpelaciones urgentes (las únicas que se tramitan en la práctica) estén en manos de los grupos parlamentarios»⁷³. Excepciones resultan a esta regla Murcia —en el que la capacidad de plantearlas está reconocida únicamente a los representantes individuales— y el País Vasco —donde también son una iniciativa individual, pero con conocimiento del grupo expresado por su portavoz—⁷⁴. Tiene sentido que las protagonicen los grupos parlamentarios si queremos racionalizar la actividad parlamentaria. Además, la Constitución (o la lógica propia de los derechos fundamentales) no ampara el ejercicio aislado o antisocial de los derechos⁷⁵.

Junto con los instrumentos clásicos, se ha detectado una posibilidad innovadora que da cierto papel al representante individual en el control de la acción del gobierno. En concreto, en el campo del control de la facultad legislativa delegada del gobierno, los reglamentos parlamentarios de Aragón y Asturias establecen que, si dentro de los treinta días siguientes a la publicación de un Decreto Legislativo, ningún diputado o grupo parlamentario formulase objeciones, se entenderá que el gobierno ha hecho uso correcto de la delegación legislativa. En caso de que haya reparos, deberá examinarse dicha norma en Comisión que emitirá un dictamen.

3. ¿Un futuro mejor?

¿Cabe, como se preguntaba Tudela Aranda, que las nuevas tecnologías potencien la posición individual de los parlamentarios?⁷⁶ ¿O los nuevos instru-

⁷³ A. CIDONCHA MARTÍN, «El control del gobierno desde la perspectiva del parlamento individual», en M. ARAGÓN REYES y Á. J. GÓMEZ MONTORO (eds.), *El gobierno: problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 354; TUDELA ARANDA, *op. cit.*, p. 169; SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, p. 162. «Su inclusión en el orden del día depende del cupo que corresponda a cada Grupo Parlamentario y dado que el grupo debe administrar dicho cupo es lógico que ejerza un estrecho control sobre las preguntas presentadas por sus Diputados». GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un parlamento de grupos...», *op. cit.*, p. 70.

⁷⁴ SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, p. 122.

⁷⁵ GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, p. 317.

⁷⁶ TUDELA ARANDA, *op. cit.*, p. 160.

mentos de participación ciudadana en sede parlamentaria? La introducción de nuevas tecnologías en la vida política abre un espacio de comunicación política directa entre el político individual y el electorado, favoreciendo su visibilidad y peso específico respecto del líder y podría apuntar a una singularización de los representantes públicos dentro de las estructuras partidistas⁷⁷. Si un representante individual se adhiere a una iniciativa ciudadana, casa mal con la lógica participativa la sumisión de esta a la firma del portavoz del grupo. Así, la introducción de mecanismos de participación ciudadana puede dejar un margen de maniobra al diputado individual frente a su grupo⁷⁸. Por su parte, las nuevas tecnologías ofrecen nuevas posibilidades de hacer política a los individuos antes seriamente limitados. Ello permite al representante individual «capacidad de emisión de una opinión propia, de transmitirla universalmente y [...] fomentar redes sociales alrededor de pareceres personales», es decir «de crearse un espacio político propio»⁷⁹.

Pero ¿es esto realmente lo que se busca? ¿No será, más bien, lo necesario que se produzca una mejor representación a través de una eficaz articulación de intereses? Profundizar por este camino, renunciando a la función de agregación de intereses que hacen partidos ideologizados, nos puede conducir a crear electorados propios y redes en manos de políticos individuales, algo que recuerda a las denuncias de los progresistas de las redes clientelares, el *bossism* y el patronazgo de la peor especie. Habrá que buscar mecanismos que permitan a los representantes individuales a tener un peso en el interior de su propio grupo político, pero en la lógica de la colaboración y coordinación, y no fomentar los versos sueltos.

IV. RESPONSABILIDAD: ¿CÓMO EXIGIMOS RESPONSABILIDAD POLÍTICA AL REPRESENTANTE INDIVIDUAL?

Si se plantea la responsabilidad del representante individual, es por el interés de hacerlo actuar en beneficio o interés de sus electores, no únicamente por someterles a escrutinio⁸⁰. En caso contrario, podría darse el caso de un representante que actuase de manera completamente egoísta e irresponsable, pero que no podría ser criticado con tal que permitiera ser depuesto del cargo al final de su periodo.

⁷⁷ BENÍTEZ PALMA, *op. cit.*, p. 129.

⁷⁸ Algunas de ellas he estudiado en PÉREZ-MONEO, «Mecanismos de participación ciudadana...», *op. cit.* Entre ellas, destacan las preguntas de iniciativa popular, previstas en Murcia, Andalucía, Canarias, Aragón y Galicia, que han de ser asumidas por un miembro de la Cámara, el cual decide formularla en Pleno o Comisión. En el caso de Aragón, además, escoge si con respuesta oral o escrita. El problema de este tipo de preguntas es que consume cupo del grupo parlamentario, lo cual tiene un efecto disuasorio. Su utilización ha sido escasa, insignificantes si las comparamos con las preguntas que formulan los parlamentarios, a pesar de que su eficacia vaya más allá de la propia literalidad de la consulta, ya que sirven a los diputados para conocer las inquietudes de sus conciudadanos y ayudarles a adoptar las medidas oportunas. Véase también E. EXPÓSITO GÓMEZ, «La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español», *Oñati Socio-legal series*, vol. 7, núm. 5, 2017, p. 1010; A. ELVIRA PERALES, «El control en las asambleas autonómicas a través de los ciudadanos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 320 y ss.

⁷⁹ TUDELA ARANDA, *op. cit.*, p. 195.

⁸⁰ PITKIN, *op. cit.*, pp. 62 y 63.

Las elecciones sirven para que el representante rinda cuentas de la manera en que se ha llevado a cabo esa representación, de cómo ha ejercido su libertad absoluta y defendido los intereses generales. Si se mira al otro lado del Atlántico, se observa que los parlamentarios estadounidenses son libres para defender los intereses de su circunscripción y gozan de una autonomía representativa, incluso entrando en conflicto con los intereses del partido. Una de las razones de esta situación reside en que saben que volver a estar en la papeleta electoral depende significativamente del desempeño de su cargo representativo y la satisfacción de sus electores que, a su vez, serán los que en procesos públicos y abiertos los seleccionen como contendientes electorales y no tanto de la popularidad de la que goce su partido o del beneplácito del líder del mismo⁸¹. En Europa, donde predominan los sistemas electorales proporcionales, pesa más el partido que el candidato ya que, de hecho, estos sustituyen a las candidaturas individuales⁸².

Desde esta perspectiva de asegurar la rendición de cuentas de los parlamentarios individuales, es importante asegurar la conexión entre la opinión popular y los diputados a cargo de los partidos. En definitiva, son los políticos individualmente considerados quienes expresan la opinión del electorado, articulada a través de los partidos. Una posibilidad es asegurar que los diputados vuelvan a sus distritos, cuiden de su electorado y se fabriquen una imagen local que compense la carencia de poder en el interior del partido. Por esta razón, ha de analizarse la relación que tienen con su circunscripción⁸³: ¿cuánto visitan la circunscripción?, ¿cuánta atención prestan a la circunscripción y por qué? Interrogantes que para ser respondidos han de tener en cuenta la magnitud electoral y la propia actividad del partido. Y necesidad que para ser satisfecha requerirá de la disposición de medios materiales —más allá del salario, dieta o indemnización que reciba— por parte del parlamentario. Sin embargo, los Parlamentos ponen a disposición medios materiales y económicos para los grupos parlamentarios, no para los diputados individuales.

Junto con lo expuesto, pueden identificarse dos técnicas que exploran para facilitar la exigencia de responsabilidad a los parlamentarios individuales. Y, probablemente, el ámbito autonómico resulte el más adecuado para verificar su recorrido. Por una parte, la revocabilidad del mandato. Por otra, trabajar en la estructura del voto, en el sistema electoral.

En el primer caso, la dependencia del parlamentario respecto del partido a la hora de confeccionar las siguientes candidaturas ha sustituido la revocación de los electores. Es distinto, no obstante, quién la realiza (el partido y no los electores) y el momento de su consumación (al terminar la legislatura)⁸⁴.

⁸¹ L. D. EPSTEIN, «Political parties: Organization», en H. R. PENNIMAN *et al.* (eds.), *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, Washington D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, p. 56. Conjuntamente, las campañas electorales están centradas en los candidatos, ya que predomina un sistema electoral mayoritario, lo que reduce la importancia de la organización del partido y, por ende, de sus oligarquías. En las elecciones al Congreso, los partidos tienen poco reclamo electoral y funcionan más bien como estructuras de apoyo a la maquinaria electoral propia del candidato.

⁸² EPSTEIN, *op. cit.*, pp. 6 y 57.

⁸³ RUSH, *op. cit.*, p. 201.

⁸⁴ TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, p. 17.

Desde los defensores de la democracia directa, se apuntan fórmulas que prevean la revocación y sustitución de diputados que no sean dignos de la confianza de los electores⁸⁵. En una democracia representativa, resulta discutible —cuando no desaconsejable— introducir la técnica de la revocación. Más allá de la oportunidad política, la articulación técnica ha de precisar quién revoca, quién es el mandante y la posición de los partidos al respecto, sobre todo en sistemas electorales proporcionales⁸⁶.

En el segundo caso, el modo en el que se traducen en votos las preferencias electorales tiene una dimensión interpartidaria, pero también intrapartidaria, si el votante tiene la posibilidad de escoger entre los candidatos del mismo partido⁸⁷. Está relacionada con la representación personal, con la capacidad de los electores de expresar sus preferencias sobre las características de los candidatos y sobre las agrupaciones políticas. Dicha representación será más alta cuanto mayores sean las posibilidades del elector de expresar con sofisticación sus preferencias⁸⁸. Una mayor libertad de elección por parte de los electores no solo permitirá mejorar la expresión de sus preferencias, sino que tiene un valor intrínseco, asociado a la participación política⁸⁹.

Si observamos los sistemas electorales autonómicos⁹⁰, la magnitud de las circunscripciones suele ser muy alta. De las 60 circunscripciones en las que se dividen las 17 Comunidades Autónomas, 19 eligen a más de 20 diputados. De ellas, los casos más extremos son Madrid con 129, Barcelona con 85, Navarra con 50, Murcia con 45 y Valencia con 40. 11 circunscripciones eligen entre 15 y 20 escaños y el resto, 30 circunscripciones, elige menos de 15. En segundo lugar, todas las Comunidades Autónomas prevén en sus leyes electorales la modalidad de listas cerradas y bloqueadas. La combinación de ambos elementos hace que la distancia entre electores y representantes sea enorme. Podría decirse, sin caer en la exageración, que, en esos casos, en los que los partidos presentan una lista de candidatos ordenada, los representantes que resulten elegidos estarán muy constreñidos por las normas de nominación y serán esencialmente ajenos al proceso electoral.

⁸⁵ Señala A. Barbera las experiencias de la Constitución de Cuba de 1976, del art. 29 de la Constitución de la República Popular China de 1978 o del art. 107 de la Constitución de la Unión Soviética. También identifica ejemplos en algunos estados de los Estados Unidos de Norteamérica (*recall*) o en Europa central (*Abberufungsrecht*). El efecto de estas cláusulas es el control del aparato del partido y el debilitamiento de la autonomía del representante, BARBERA, *op. cit.*, pp. 11 y ss., 46 y 47.

⁸⁶ TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, pp. 26-28.

⁸⁷ M. GARROTE DE MARCOS, «Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos. ¿Es necesario, posible y probable?», en M. PÉREZ-MONEO y J. VINTRÓ CASTELLS (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2017, p. 379.

⁸⁸ GARROTE DE MARCOS, *op. cit.*, pp. 385 y ss. El nivel será bajo si el elector no puede separar las preferencias partidistas de las preferencias personales del candidato; medio si los electores pueden expresar tanto preferencias sobre partidos como sobre candidatos y alto cuando el elector es absolutamente libre de votar en el amplio espectro que se le ofrece.

⁸⁹ GARROTE DE MARCOS, *op. cit.*, pp. 386 y ss.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 377-403; M. PÉREZ-MONEO *et al.*, *Derecho electoral español*, Curitiba, Juruá editora, pendiente de publicación, pp. 160 y ss.

V. APUNTES PARA LA REFLEXIÓN

No creo que deba sustituirse la democracia representativa por la democracia directa o por la democracia de identidad, que presentan unos riesgos totalitarios inasumibles. Pero no reforzar al parlamentario individual tampoco es consistente con la actual representación política del siglo XXI. Por un lado, cuanto mayor será el número de sujetos parlamentarios dotados de una capacidad efectiva de actuación, más fácil será recoger las cuestiones que interesan a la sociedad en su conjunto⁹¹. Algo que interesa al electorado, a las Cámaras parlamentarias y a los partidos políticos. La limitación de sujetos con capacidad de proponer, de debatir, de discutir es eficaz, sin lugar a duda, pero limita la capacidad parlamentaria de reflejar las múltiples inquietudes sociales⁹². En este sentido, reconocer algo de espacio a los parlamentarios ordinarios sería un soplo de aire fresco. Limitaría abusos, aprovecharía energías individuales y daría cierto sentido al libre mandato parlamentario. No ha de conducir necesariamente a la obstrucción parlamentaria, pues no faltan mecanismos parlamentarios para remediar los posibles excesos⁹³. Las cámaras autonómicas pueden ser un buen campo de pruebas. Por otro lado, reforzaría el papel del Parlamento —sobre todo el de la oposición parlamentaria—.

Resulta difícil alcanzar un equilibrio entre la racionalización de la actividad del Parlamento y la participación individual de los miembros de las Cámaras legislativas⁹⁴. Pero ¿es necesario? Como se ha mencionado, muchos de los derechos individuales pueden ser de ejercicio colectivo, lo cual nos ha de hacer prestar atención a los partidos políticos. Dudo que sean las reformas institucionales las que mejorarán nuestro sistema representativo, sino los cambios de actitud y proceder de los protagonistas absolutos, que han de interiorizar que la divergencia no siempre es oposición y que la pluralidad es —realmente— un valor positivo en alza. Una de las estrategias para ello, señala José Tudela Aranda, es el reglamento de los grupos parlamentarios⁹⁵ y verificar que a ellos se extienden las exigencias de la democracia interna de los partidos. En efecto, un parlamentario que acepta la disciplina de voto no es un sujeto pasivo, sino alguien que ha participado en decenas de asambleas y que ha formado su opinión a través de las discusiones en órganos colegiados (partido, grupo parlamentario...).

En definitiva, abrir y democratizar los partidos. Poner el acento en la vida interna de los partidos políticos, con mecanismos de participación en sede parlamentaria para mejorar la articulación de intereses y con medidas que profundicen en la vida interna democrática, dejando siempre a salvo la no revocación del mandato. Y buscar contrapoderes para los partidos: capacidad de organización de los electores⁹⁶; estatuto constitucional de la

⁹¹ SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, pp. 163 y 164.

⁹² *Ibid.*, p. 304.

⁹³ GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, pp. 254 y 255.

⁹⁴ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un parlamento de grupos...», *op. cit.*, p. 207.

⁹⁵ TUDELA ARANDA, *op. cit.*, *in toto*.

⁹⁶ Afirma Javier García Roca que «la importante posición constitucional de los partidos debe estar ubicada en una fortalecida sociedad civil, vertebrada en sólidas asociaciones políticas

oposición... Los ciudadanos quieren intervenir como contrapoderes o para evitar que se neutralicen los contrapoderes⁹⁷ y podría colocarse el papel de los parlamentarios individuales entre los *checks and balances* del constitucionalismo contemporáneo, en cuanto garantías del principio de división de poderes⁹⁸.

formadas por ciudadanos, relacionándose con los demás grupos o formaciones sociales en los que necesariamente en un Estado social y democrático los individuos se integran». GARCÍA ROCA, «Los derechos de los representantes:...», *op. cit.*, p. 27.

⁹⁷ GARRORENA MORALES, «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», *op. cit.*, pp. 45-52.

⁹⁸ BARBERA, *op. cit.*, pp. 55 y 56.