

QDL41

**Otros  
estudios,  
ponencias,  
crónicas o  
notas**

# De la representación política a la identificación orgánica

MARCOS PEÑA MOLINA

*Jefe del Servicio de Asesoría Jurídica  
del Ayuntamiento de Camas. Letrado*

1. De la representación política a la identificación orgánica
2. Integración constitucional de los partidos de masas

## Resumen

El advenimiento del “Estado de Partidos” tras la entrada en vigor de la Constitución alemana de Weimar, sancionada el 11 de noviembre de 1919, originó un intenso debate doctrinal en Alemania sobre su compatibilidad con la idea liberal de representación parlamentaria. El paso del mandato imperativo al mandato representativo basado en el concepto de soberanía nacional sin posibilidad de control del elector al elegido motivó numerosas críticas doctrinales, que pusieron de relieve la entrada en crisis del sistema parlamentario de partidos. Existe una contradicción insoluble –se decía– para la conjugación de la prohibición del mandato imperativo con la institucionalización de la disciplina de partido.

La Constitución de Weimar, con la constitucionalización de los partidos políticos y la entronización del sistema electoral proporcional, dio lugar a que la doctrina constitucionalista alemana dejara de hablar de representación política, para que fuera sustituida por lo que se designó como identificación orgánica. Los partidos políticos habían dejado de pertenecer a la esfera de la sociedad civil para convertirse en órganos estatales sin los cuales el Estado carecía de capacidad de funcionamiento.

---

*Artículo recibido el 22/02/2016; aceptado el 20/06/2016.*

La consideración de que en el “moderno Estado de Partidos radicalmente igualitario” –que es como lo define el magistrado constitucional alemán Gerhard Leibholz– haya desaparecido la representación, debe hacer reflexionar sobre cuáles son los nuevos pilares en los que debe descansar un sistema democrático representativo, que es la forma de gobierno más generalizada internacionalmente. La afirmación de la inexistencia de representación política en un sistema de gobierno parlamentario de partidos de cuota proporcional exige una profunda meditación a nivel constitucional, máxime cuando se trata de uno de los requisitos necesarios para que pueda hablarse de la realidad de una democracia en sentido formal, como garantía de la libertad política colectiva, como bien afirma el pensador Antonio García-Trevijano, y de lo que ya hablara Tocqueville.

Nuestras Administraciones Públicas territoriales (estatal, autonómicas y locales) se basan en un sistema electoral proporcional puro (D’Hondt) de lista de partidos, por lo que el análisis de dicho sistema, hoy, se halla más que nunca en vigor.

Palabras clave: *Estado; partidos; democracia; representación; proporcional; doble vuelta; Leibholz; Constitución; elecciones; representación directa; García-Trevijano; Alemania; Weimar; sistema electoral; mandato imperativo; identificación; órgano.*

### **From political representation to organic identification**

#### **Abstract**

*The emergence of the “State of Political Parties” after the German Constitution of Weimar of 11 November of 1919 launched an intense debate in Germany regarding its compatibility with the liberal principle of parliamentary representation. This new scenario implied to set aside the binding mandate and to start the path towards the representative mandate based on the concept of national sovereignty. Moreover, the representative mandate took away the control of the elected from the hands of the elector. This new paradigm was severely contested and several scholars pointed out the crisis of the parliamentary system. They sustained the existence of an insurmountable contradiction between the binding mandate and the institutionalization of the party discipline.*

*The German Constitution of Weimar, with the constitutionalization of political parties and the proportional electoral system, pushed German constitutional scholars to replace the concept of political representation by a new one, the so-called organic identification. The political parties will not belong any more to civil society because they will now be considered public institutions essential for the operation of the State.*

*The vanishing of representation in the “modern State based on Political Parties and radically egalitarian” –as it was defined by the German constitutional judge Gerhard Leibholz– should open the debate about the new principles in which the representative democratic system must be based on, taking into account that this system is currently the most common form of government in the world. If we sustain the nonexistence of political representation in a parliamentary system of government based on political parties and the principle of electoral proportionality, we need a deep reflection at the constitutional level, especially when political representation is a condition for democracy, as a guarantee of the collective political freedom, like Antonio García-Trevijano and Tocqueville has sustained.*

*The election of the representatives of our public administrations –the State, the Autonomous Communities and Local Entities– are based on a pure proportional electoral system (D’Hondt) and the operation of political parties and, therefore, the analysis of this system is paramount.*

*Keywords: State; political parties; political representation; proportional electoral system; two-round elections; Leibholz; Constitution; elections; direct representation; García-Trevijano; Germany; Weimar; electoral system; binding mandate; identification; body.*

## 1

### De la representación política a la identificación orgánica

En muchos de los artículos que se publican acogiendo el pensamiento de D. Antonio García-Trevijano<sup>1</sup>, se menciona de manera reiterada el hecho, otrora

1. Antonio GARCÍA-TREVIJANO FORTE (Alhama de Granada, Granada, 18 de julio de 1927) es abogado, político, crítico de arte y pensador español. Fue profesor de Derecho Mercantil en la Universidad de Granada, notario, y autor de numerosas obras, entre las que

tan discutido, de que el sistema electoral de representación proporcional de listas de partido carece de las condiciones jurídicas necesarias para que pueda producirse el efecto jurídico-político de representación del elector.

La cuestión que se pretende abordar en este artículo no es baladí. Si se llega a la conclusión de que, en un sistema electoral de lista de partidos de distribución proporcional de los escaños, la figura jurídica de la representación desaparece por completo, ello traería como consecuencia ineludible, desde un punto de vista político-constitucional, que uno de los pilares básicos del sistema democrático se viera seriamente comprometido.

Son muchos los autores que solo en España (García Pelayo, Pérez Serrano, Sánchez del Moral, Ángel Garrorena, entre otros) se han planteado el problema de la representación política en un sistema parlamentario partidista de reparto proporcional.

Es por ello por lo que este artículo intentará analizar los elementos necesarios para la existencia de la institución de la representación política, y esbozará las tesis del constitucionalismo alemán del período de entre y posguerra, que fueron las que más profundizaron y aportaron sobre el tema, por el hecho de tener en el horizonte y luego en la lejanía la sombra del totalitarismo. En consecuencia, se intentará exponer el objeto de estudio lo más sintéticamente posible, para que el lector pueda tener un conocimiento claro, sencillo, pero contundente del mismo; forzándome en evitar subterfugios léxicos que impidan apreciar inmediatamente lo que la realidad política dibuja ante nuestra propia percepción. Dicho lo cual, iniciaremos el viaje.

Desde un punto de vista puramente lingüístico, representar significa hacer de nuevo presente algo que está ausente, o sea, posibilitar la existencia de alguna cosa que realmente no está presente; puede decirse que aquello que no está “aquí” y “ahora” resulta nuevamente “traído a la presencia”.

Con estas palabras Gerhard Leibholz, presidente del Tribunal Constitucional alemán y artífice de la ilegalización del Partido Nazi en 1952, en su célebre ensayo de 1929: *La rappresentazione nella democrazia*<sup>2</sup>, enmarcó lo que debía entenderse por “representación”: la representación es una estrategia contra una ausencia –por algún motivo– insuperable; representar es poner en escena, es crear una presencia evocativa o sustitutiva de una realidad que no se da (o no se da más) sino en una forma (discursivamente, simbólicamente, “escénicamente”) mediata, pero no por ello evanescente o “irreal”. La representación así entendida evoca en primer lugar un ser y, secundaria-

---

destaca por su internacionalidad: *A Pure Theory of Democracy*, University Press of America, 2009.

2. Gerhard LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, 1989.

mente, un actuar: podríamos hablar de la representación como de un “ser por” (o “en lugar de”) un sujeto ausente y/o como de un “actuar por” (o “en lugar de”) un sujeto inactivo.

La representación exigiría, por tanto, la existencia de tres elementos necesarios: representante, representado y el/los tercero/s frente a quien/es se actúa. La actuación debería ser caracterizada como triangular, de tal forma que si el representante actúa en nombre y beneficio propio, se rompería esa relación trilateral, y se convertiría en una relación jurídica bilateral en la que los derechos y las obligaciones nacerían única y exclusivamente entre los que actúan presentes, no siendo afectado, por ende, el ausente (representado).

El problema de la representación política, que se circunscribe a cómo una colectividad desorganizada puede ser reconducida y actuada por una unidad organizada, se presenta y se inicia con la democracia representativa. En palabras de Giuseppe Guso, el problema se centró en cómo producir el paso de la multiplicidad “anárquica” de los individuos a la unidad de un orden en el que esos individuos se reconozcan miembros, reconocimiento que permite soslayar la legitimación de lo actuado por el representante.

En la Edad Media<sup>3</sup>, la representación era esencialmente jurídica, es decir, basada en el derecho privado. Así, la estructura del Parlamento medieval perdurará con casi ningún cambio hasta llegar al Antiguo Régimen, con las monarquías absolutas. La representación de una persona o de una corporación estará basada en un “mandato” que por su propia naturaleza jurídica será “imperativo” para el representante. Este no representará a una *universitas personarum*, sino única y exclusivamente al estamento o la persona de quien recibe el mandato, de la que obtiene el *cahiers d'instructions* (la carta de instrucciones, vestigio de nuestros programas políticos), cuyas reivindicaciones deberá hacer llegar al Parlamento, de forma que cualquier extralimitación en el mandato por parte del elegido no solo será nula de pleno derecho, sino que también conllevará que responda con sus propios bienes de cualquier perjuicio que pueda ocurrir.

Existen dos momentos históricos de gran importancia que por su dimensión cambiarán los fundamentos y la forma de entender la representación “política”. El primero de ellos tendrá lugar con el devenir de las revoluciones inglesa y francesa, y romperá con la forma tradicional de entender la representación (estamental), cuyo basamento se circunscribía al mandato imperativo. Se impondrá el fenómeno de la “representación nacional”, concepción del mandato cuyos partidistas intentarán justificar con la teoría de

3. Guido DE ROSSI DASSO, *Marsilio de Padua: profeta de la política moderna*, Mosca Azul Editores, 1976.

la “voluntad general y soberanía popular”. Y un segundo momento se desarrollará con la aprobación de la Constitución alemana de Weimar en 1918.

El porqué del paso de una forma de representación a otra, que conllevó casi dos siglos, no es objeto de este artículo; baste decir aquí que el cambio de concepción y de fundamento no se produjo en base a argumentaciones teóricas profundas, o por apreciaciones jurídico-filosóficas que exigieran su encaje en la doctrina roussoniana de la “soberanía popular”, como ha intentado defenderse, sino por razones mucho más terrenales, provenientes de la opinión de que el mandato imperativo era disfuncional para la buena marcha parlamentaria y convertía al elegido en un mero delegado de intereses ajenos. La “libertad” del elector era necesaria, se abogaba, para que el parlamentario pudiese desarrollar eficazmente su labor como “representante”.

En este sentido, es célebre el “Discurso a los electores de Bristol”, de 1774, por Edmund Burke. Este sostendría rotundamente el principio de absoluta libertad de los diputados respecto de sus electores. Burke, desde luego, admite que el representante debe tener en cuenta la opinión de los electores, pero no sujetar su juicio maduro a los deseos particularistas y criterios menos meditados de aquellos.

En Francia<sup>4</sup>, recordemos que ya la Enciclopedia, publicada como es sabido entre 1751 y 1765, recogería la voz “Representantes”, artículo sin firma cuya probable autoría corresponde al barón D’Holbach, refiriéndose al efecto a los “representantes de una nación”, ciudadanos escogidos que en un gobierno moderado están encargados por la sociedad de hablar en su nombre, de estipular sus intereses, de impedir que se la oprima, de participar en la administración.

Por su parte, Condorcet, en su *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales* (1788), se inclinaba de modo inequívoco por el mandato representativo frente al mandato imperativo.

Habrá que esperar al Reglamento electoral, aprobado por una ordenanza de 24 de enero de 1789, y llamado en principio a favorecer a la burguesía, para poder constatar por vez primera la oposición regia a la estrecha sujeción de los representantes a los *cahiers*, rechazo que se explicita con toda nitidez y plenitud en la sesión del 23 de junio de 1789 –que, por otra parte, y a juicio de Tulard, marca el fin del absolutismo–, en la que no solo se anulan las limitaciones que pesaban sobre los representantes, sino que se prohíbe con vistas al futuro todo mandato imperativo.

---

4. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, “Partidos políticos. Representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”, en Miguel Ángel PRESNO LINERA, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, 2000, pág. 146.

Cabe recordar ahora la importancia que en este cambio del modelo de mandato tendría la doctrina sentada por el abate Emmanuel Joseph Sieyès, quien, en su celeberrima obra *Qu'est-ce que le Tiers état?*, tras interrogarse sobre qué es una nación, respondía: “*Un corps d’associés vivant sous une loi commune et représentés par la même législature*” (“Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por la misma legislatura”).

Ahora bien, los asociados son demasiado numerosos y están distribuidos sobre una superficie demasiado dilatada para ejercer fácilmente ellos mismos su voluntad común. ¿Qué hacer? Confiar el ejercicio de todo lo que es necesario para proveer a los cuidados públicos a una porción de la voluntad nacional.

Esta voluntad común representativa es una porción de la gran voluntad común nacional, ejerciéndola los delegados no como un derecho propio, sino como el derecho de los otros; o lo que es igual: la voluntad común no es más que un mandato.

Para Sieyès, constituye una máxima indiscutible la necesidad de no reconocer la voluntad común más que en la opinión de la mayoría, lo que le separa de Rousseau, de donde se sigue que son los representantes del “tercer estado” o “estado llano” los verdaderos depositarios de la voluntad nacional. Considerado no como una clase, sino como la nación, los representantes del “tercer estado” forman, según Sieyès, toda la asamblea nacional; tienen todos los poderes, y “*puisque ils sont seuls dépositaires de la volonté générale, ils n’ont pas besoin de consulter leurs commettants sur une dissension qui n’existe pas*”.

La culminación de todo este proceso la encontramos en la Ley de 22 de diciembre de 1789, que, como advierte Jellinek en su *Teoría general del Estado*, afirma enérgicamente el concepto de la representación, rechazando definitivamente las instrucciones, así como el derecho de los electores para revocar el mandato de los diputados, principios que serán incorporados a la Constitución francesa de 1791.

La consecuencia de toda esta transformación será que los diputados dejarán de representar a un estamento o corporación para pasar a representar al conjunto de la nación, produciéndose la imposibilidad de que el diputado esté sujeto a las instrucciones del elector, actuando aquel según su saber y conciencia, sin que pueda ser revocado su mandato anticipadamente (*recall*).

Lo expuesto produce un efecto jurídico claro, constatado por Kelsen en su *Teoría general del derecho*: la fórmula del mandato representativo, sobre la que descansa la representación política en el Estado liberal, no deja de ser una ficción política, por cuanto la independencia de los electos frente a



los electores es incompatible con la representación legal. Si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y estos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o de mandato. Si pese a ello se insiste en caracterizar al Parlamento de la democracia moderna como órgano “representativo”, prescribiéndose la interdicción del mandato imperativo, es en base a la conveniencia de preconizar una ideología cuya función es ocultar la situación real y mantener la ilusión de que el legislador es el pueblo, a pesar de que, en realidad, la función del pueblo –o, dicho más correctamente, del cuerpo electoral– se encuentra limitada a la creación del órgano legislativo.

## 2

### Integración constitucional de los partidos de masas

Las formas políticas partidistas incrementaron su participación e importancia en el desarrollo diario y cotidiano del orden político democrático de las sociedades modernas y desarrolladas de hoy en día. De esta manera, los partidos políticos actúan como un resorte o mecanismo asociativo de agrupación de intereses de diversos subgrupos de ciudadanos, cuyo objetivo primario es ser mediadores entre la sociedad civil y la estatal, organizando las aspiraciones y las voluntades políticas que se dirigen al Estado. Los partidos políticos organizan políticamente la masa social desorganizada para canalizar sus intereses. No obstante, las relaciones entre los partidos políticos y el Estado han pasado por varias fases o etapas, con carácter previo a su constitucionalización, que quedan suficientemente reflejadas en el clásico trabajo de Triepel<sup>5</sup>, al distinguir el mencionado autor cuatro etapas o fases diferentes que vamos a proceder a analizar, de manera sintética, a continuación.

En una primera fase, a lo largo del siglo XVIII, el Estado liberal, que se caracteriza por una férrea distinción entre esfera privada y esfera pública, además de por una continua concentración de poder en su pugna con el Estado absoluto, impone su más absoluta oposición a las formas políticas partidistas, negando su utilidad y operatividad, condenando a los partidos al ostracismo y calificándolos de meras facciones, pandillas o bandas incompatibles con el orden establecido, lo que desembocará en

5. Heinrich TRIEPEL, “Derecho constitucional y realidad constitucional”, en Kurt LENK y Franz Leopold NEUMANN, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pág. 12.

todo un conjunto extenso de legislaciones de carácter antiasociativo y antipartidista.

En una segunda etapa, se pasa a una situación de indiferencia y abandono con respecto a las organizaciones políticas partidistas, dado el nulo reconocimiento de las mismas en las regulaciones constitucionales o legislativas de la época.

En un tercer momento, durante la primera mitad del siglo XIX, comienza a discernirse la posible compatibilidad entre partido político y Estado, y será en Inglaterra donde comience a elaborarse una teoría positiva del partido. No obstante, ya en 1714 existió un intenso debate entre el carismático y corrupto representante *whig*, Robert Walpole, y el conservador publicista Bolingbroke, representante *tory*. Una de las cuestiones fue la defensa que aquel realizaba sobre la influencia regia en la Cámara de los Comunes, lo que posibilitaba la compra por parte del rey de las voluntades políticas, como así venía desarrollándose. La otra cuestión, que provocó intensos encuentros y que constituyó un punto de inflexión y de división entre los seguidores de Walpole y los de Bolingbroke, fue el papel de los partidos políticos en la estructura constitucional de Gran Bretaña. Es decir, la posibilidad de incorporación de los partidos políticos al aparato del Estado. Los primeros entendieron, no siempre de forma coherente, que eran una pieza imprescindible del Estado constitucional, mientras que los segundos entendían que, a pesar de la importancia de los partidos en la expresión del pluralismo político, no podían convertirse en órganos del Estado<sup>6</sup>.

Por último, el proceso finaliza con la fase de legalización de los partidos políticos en el último tercio del siglo XIX y principios del XX. En este sentido, Estados Unidos fue precursor en este ámbito, al reconocer legalmente a los partidos en su legislación estatal y federal a partir de 1866. Sin embargo, en Francia hubo que esperar a 1910 para que los partidos fueran reconocidos legalmente a través de su regulación, así como la de los grupos políticos parlamentarios, de manera que la reglamentación del funcionamiento de dichos grupos parlamentarios será el instrumento inicial utilizado para el progresivo reconocimiento legislativo de las organizaciones políticas partidistas.

La vuelta de tuerca al proceso descrito se produce con la entrada en vigor de la Constitución alemana de Weimar en 1919. Esta carta magna, a

---

6. Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, “El constitucionalismo británico entre dos revoluciones: 1688-1789”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n.º 2, 2000 (ejemplar dedicado a: Modelos constitucionales en la historia comparada / coord. por Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA), págs. 25-96.

pesar de que solo utiliza la palabra “partido” en el artículo 130, en el artículo 22 proclama que la elección de los diputados tendrá lugar de acuerdo con los principios de representación proporcional. La conjunción del sistema proporcional con la consagración de los partidos políticos en la norma fundamental del Estado es lo que distorsionará todo el sistema de representación.

La introducción de este sistema no es, como se cree, original de Alemania; esta es la primera que lleva a texto constitucional “las asociaciones con aspiraciones políticas”. Es, sin embargo, Francia la que bajo la presidencia de Yves Guyot, con su “Liga para la Representación Proporcional”, le dota de una fuerza que provocará que al término de la Primera Guerra Mundial, y por el empuje de los partidos socialistas y comunistas, minorías que reivindicaban “una representación justa”, dicho sistema electoral se extienda prácticamente por toda Europa.

La simbiosis del reconocimiento constitucional de los partidos políticos junto con el sistema de representación proporcional, provocó que ya en 1901, pero sobre todo a partir de 1920, Heinrich Triepel definiera el sistema político alemán como *Parteienstaat*<sup>7</sup> (“Estado de Partidos”), por el que quedan “implacablemente enfrentados el derecho formado según los principios liberales y la realidad de la democracia de masas”. Ello a causa de que la idea misma de Estado de Partidos descansa, según Triepel, sobre una contradicción indisoluble: la prohibición del mandato imperativo establecida en todas las cartas constitucionales, con la disciplina de partido, arma del aparato director del partido para mantener su unidad y obediencia.

Es, sin embargo, un discípulo suyo, Gerhard Leibholz, quien perfilaría jurídica y políticamente las consecuencias del Estado de Partidos en la representación democrática, en su obra dedicada a su profesor: *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*, Leipzig, 1929 (*La esencia de la representación con especial consideración del sistema representativo*). El constitucionalista especifica que el Estado de Partidos a través del sistema de representación proporcional provoca dos efectos distintos pero entrelazados, a saber:

- a) Identificación.
- b) Integración.

El primer efecto se produce con respecto al elector (ciudadano), y ello es así por cuanto en la relación tripartita entre elector, elegido y tercero, se introduce un elemento ajeno: el partido, que rompe la relación trilateral ocupando la posición del elector. Si es el partido el que introduce al candi-

7. Salvatore CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, 2.<sup>a</sup> ed., Firenze University Press, Florencia, 2004, pág. 73.

dato en la lista que debe ser votada, la elección no la realiza el ciudadano, que no puede confeccionar la lista, sino el aparato del partido, que es quien elige a los candidatos que van en ella.

De esta forma, la vinculación jurídica no se produce entre el ciudadano y el diputado, ya que aquel no lo ha introducido en la lista ni lo ha elegido, sino que esa relación jurídica se conformará entre el aparato del partido y el candidato. Esto provocará que el candidato se sienta más cercano al jefe del partido que al propio ciudadano, ya que su introducción en la lista no depende de la voluntad de este, sino del jefe de partido. Es lo que Radbruch definió como la *naturalis obligatio*, por la cual el candidato tendrá un comportamiento dirigido a contentar en mayor medida al jefe del partido, que es quien decide su inclusión en la lista, que al ciudadano, de cuya voluntad no depende la reelección.

Leibholz considerará que lo que el elector provoca con su voto es una “adhesión” a la lista de “funcionarios electos” y no su representación, ya que en un Estado de Partidos ha desaparecido todo atisbo de representación; esta será sustituida por una “*Identifizierung von Wille*”, una identificación de voluntades o de ideología entre la “masa social amorfa” y “el grupo político definido”.

El segundo efecto y más importante de este sistema, consecuencia del anterior, según Leibholz, es la integración de la masa política en el Estado. La lógica del proceso es: los candidatos representan al partido, concretamente al jefe de partido; con el ciudadano/adherido solo tienen una mera identificación de voluntad. Si el partido representado por los candidatos se integra en el Estado, en palabras del Leibholz, lo que verdaderamente se produce es el efecto de una “democracia directa o plebiscitaria”.

Para Leibholz, el Estado de Partidos ha superado a la democracia indirecta o representativa, ya que la masa política no necesita representación al integrarse en el aparato del Estado, como consecuencia del reconocimiento constitucional de los partidos como verdaderos órganos del Estado, para lo cual toma como ejemplo los grupos parlamentarios. Así, en su obra: *Das Wesen der Repräsentation*<sup>8</sup> (*De la esencia de la representación*), dispone:

[...] Ello lleva a la conclusión de que ha terminado la democracia parlamentaria en la que cada diputado representaba a la totalidad nacional, para dar origen a una especie de democracia directa o plebiscitaria en la que la voluntad del partido o partidos mayoritarios se identifica con la voluntad general; en el Estado actual de partidos no

8. Gerhard LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation*, Leipzig, 1929, págs. 98 y ss.

*existe diferencia profunda entre que la ciudadanía activa tome por sí misma sus decisiones a través del plebiscito o de la iniciativa popular o que la tome a través de los partidos que han obtenido la mayoría popular; pues la voluntad de aquellos se identifica con la voluntad de la totalidad nacional y consecuentemente con la estatal en la que se han integrado.*

Se ha discutido mucho sobre si el sistema electoral de voto particular/único transferible, llamado sistema Hare, puede ser el idóneo, que corrija los defectos que se atribuyen al sistema mayoritario y al sistema proporcional. Se trata de un sistema mixto con dominantes proporcionales. Fue muy defendido por la *P. R. Society* como remedio a los problemas políticos de Gran Bretaña. Es un sistema que se encuentra funcionando hoy, por ejemplo, en Tasmania (Australia).

En Francia hubo un sistema que intentó equilibrar, también, ambos sistemas: representación proporcional con escrutinio mayoritario. Sistema ABWR, que representa las siglas de su autor, el socialista Adler. Alemania, hoy, tiene un sistema similar.

Ninguno de los anteriores sistemas corrige las deficiencias del sistema proporcional. En términos de representación debe entenderse que, si el sistema de reparto de escaños es proporcional, no puede haber representación del ciudadano. Si además los sufragios se dirigen a lista de partidos, se produce atomización, fragmentación y conformación oligárquica en la dirección parlamentaria; efectos expuestos en 1816 por Bagehot frente a Stuart Mill y Hare, todos miembros del Partido Liberal, pero muy diferentes a la hora de entender el funcionamiento del Parlamento inglés. Sus puntos de vista respectivos están desarrollados en *The English Constitution*, de Bagehot, y *On representative government*, de Stuart Mill. Y una muy notable recesión de este asunto se halla en la obra de Carl J. Friedrich: *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Para Bagehot, el sistema proporcional provoca que el candidato esté bajo los dictados del partido, sin que pueda representar al ciudadano. Este actuará como si comprara un mero “ticket” donde todo ya está hecho.

Después de las argumentaciones político-constitucionales expuestas, debemos extraer, siquiera, una eventual conclusión: la representación política requiere, al menos, de tres premisas:

- a) que no haya lista de partido a la que votar;
- b) designación directa del candidato;
- c) control del elegido por el elector.

Si el elegido no es responsable ante el elector sino mediante la ficción política de serlo ante el Parlamento y su propia conciencia (principio liberal

parlamentario), y además no existe garantía jurídica de deponer al candidato durante su mandato por incumplir sus promesas, no puede existir representación. Si además el sistema es proporcional en el reparto de escaños, el Parlamento fragmentado representará a los partidos en proporción con los votos obtenidos pero no a los ciudadanos, con los que, a lo sumo, podrá haber una identificación de voluntades.

En *A Pure Theory of Democracy*, García-Trevijano<sup>9</sup>, a propósito del principio democrático de la representación, expone que “la representación proporcional deja de legitimar en la sociedad civil a la diputación parlamentaria. El voto ha pasado a ser un mero formalismo residual de tipo litúrgico, que sacrifica la original representación del elector a un nuevo valor: la identificación o integración de la voluntad popular en la voluntad política de los partidos estatales”.

En el mismo sentido, Leizholb manifestará que: “El moderno Estado de Partidos no es más que una manifestación racionalizada de la democracia plebiscitaria, o si se quiere, un sustituto de la democracia directa [...] la oposición entre la democracia liberal-representativa y el moderno Estado democrático de Partidos nos autoriza hoy a poner objeciones de principio a la simplificada descripción de Rousseau en *El contrato social*, que no pudo tener en cuenta el fenómeno del Estado de partidos como manifestación de democracia plebiscitaria”<sup>10</sup>.

Como bien afirma García-Trevijano, eso no era así. Rousseau había previsto y calificado de antidemocrático el Estado de Partidos, ya que consideraba que “no había tantos votantes como hombres sino tantos como asociaciones [...]. Cuando una de esas asociaciones es tan grande que gana a todas las otras, el resultado ya no es suma de pequeñas diferencias, sino una diferencia única. Entonces no hay voluntad general, y la opinión ganadora no es más que una opinión particular”<sup>11</sup>.

Creo que la propuesta realizada por García-Trevijano en la obra citada con anterioridad sobre el sistema mayoritario a doble vuelta, como sistema electivo de representantes legislativos, podría corregir las deficiencias que se atribuyen tanto al sistema proporcional como al sistema mayoritario simple o puro, que, principalmente en este último caso, es la no representación de las minorías. El sistema mayoritario a doble vuelta se aplica hoy a más de 20 países<sup>12</sup>, tanto en el sentido de legislativas como de presidenciales.

9. Antonio GARCÍA-TREVIJANO, *ibidem*, pág. 33.

10. Gerhard LEIZHOLB, *ibidem*, pág. 117.

11. Jean-Jacques ROUSSEAU, *El contrato social*, Edaf, 2012, pág. 40.

12. Rafael MARTÍNEZ, *Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta*, en *Reis*, n.º 82, 1998.

Bajo la premisa que asiste al sistema electoral de doble vuelta, definida por el secretario general de la SFIO (Sección Francesa de la Internacional Obrera) en 1962, Guy Mollet: “primero se selecciona y luego se elige, o primero se elige y luego se elimina”, el sistema mayoritario a doble vuelta daría satisfacción a las reivindicaciones sobre la necesidad de representación de las minorías, ya que, una vez realizada la primera vuelta, la definitiva elección de los candidatos presentes en la segunda vuelta posibilitaría que las minorías pudiesen votar/elegir al que consideraran que mejor defiende sus intereses.

Frente al sistema mayoritario simple (una vuelta), en el que el elector cuyo candidato no ha obtenido escaño deja de estar representado en el Parlamento, en el sistema de doble vuelta ese mismo elector tendrá una segunda oportunidad para decidir quien, de entre los presentes y conforme a sus preferencias, quiere que obtenga el escaño.

Lo expuesto con anterioridad, hoy debería ser atendido como una prioridad política, pues en un sistema democrático representativo el elector es la piedra angular para la construcción del edificio democrático formal. Sin representación política la democracia, como forma de gobierno de legitimación social, deja de existir para convertirse en un sistema de representación de asociaciones políticas cuya naturaleza deja de ser civil para convertirse en estatal.

No debemos obviar las reflexiones realizadas por la mejor ciencia constitucional alemana sobre el *Parteienstaat*, y sus consecuencias sobre la representación y el parlamentarismo<sup>13</sup>. Sus efectos son causa emergente de la separación entre gobernantes y gobernados, y desde luego de los problemas de gobernabilidad que acucian tanto a Europa como, ahora, a España.

*“El elector goza del sagrado privilegio de votar por un candidato  
que eligieron otros”*

Ambrose Bierce (1842-1914). Escritor estadounidense

13. José Antonio SANZ MORENO, “El parlamentarismo en su encrucijada: Schmitt *versus* Kelsen, o la reivindicación del valor de la democracia”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 162, octubre-diciembre 2013, págs. 113-148.