

RELACIONES ENTRE LOS CONCEPTOS DE REPRESENTACIÓN Y RESPONSABILIDAD POLÍTICAS

1. La relación jurídico-política de representación. 2. La relevancia de la posición activa de los sujetos de la relación representativa. 3. La dimensión plural de los sujetos de la relación de representación. 4. El control y la responsabilidad políticos como elementos necesarios de la relación representativa. 5. La relación de confianza política, elemento nuclear de la relación de responsabilidad. 6. Conclusiones. Bibliografía.

Antonio Javier Trujillo Pérez
Facultad de Derecho. Universidad de Málaga

Se pretenden poner de manifiesto, en esta comunicación, algunas conexiones entre los conceptos de representación y de responsabilidad políticas. Una doble puntualización inicial puede servir para enmarcar mejor el tema propuesto. En primer lugar, se considera más apropiado hablar de conexiones entre las relaciones de representación y responsabilidad políticas y de su respectivo estatuto jurídico-constitucional. Incidir en su carácter relacional, permite advertir más profundamente la complejidad de las conexiones que se dan entre ambas y ayuda a resaltar los aspectos que faciliten su dinamización.

En segundo lugar, en ambas relaciones el elemento de la confianza política juega un papel destacado. Esto ocurre no sólo de acuerdo con su conformación tradicional, sino también en el marco de la propia evolución funcional e interna de dichas relaciones.

Además, esos puntos de contacto se producen en doble dirección. Esto significa que pueden observarse, en primer lugar, partiendo del análisis de algunos de los elementos presentes en la relación de representación política. También surgen, de otra parte, si se realiza el estudio desde la óptica de la relación de responsabilidad.

1. La relación jurídico-política de representación

Hablar de la representación supone siempre hablar de una relación, que "no es, en modo alguno, sencilla"¹. Se trata de una relación cambiante, según el modelo de representación de que se trate, pero que siempre

"presupone tres factores: primero, aquel que es representado; segundo, el representante; tercero, aquel ante quien tiene lugar la representación"².

¹ A. DE GRAZIA, "Representación: teoría", voz en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (dir. D.L. SILLS), edición española t. IX, Aguilar, Madrid, 1976, p. 302, constituida, a su vez, por un sistema de relaciones que la configuran como una "relación amplia" (ibídem, p. 304), "más amplia que los dispositivos institucionales que la regulan" (ibídem).

² PITKIN, H. F., *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985, nota 42, p. 116.

Ciertamente el tránsito de la representación medieval a la moderna, dado en un contexto caracterizado por la lucha por la soberanía entre la burguesía y el monarca, produjo un desplazamiento de éste por el Parlamento, instrumento usado por la burguesía en dicho enfrentamiento. De este modo, el Parlamento acabó siendo el soberano en la construcción liberal-burguesa, lo que supuso la pérdida de uno de los elementos de aquella primitiva relación triangular: la representación "ante el poder" era obrada por el propio poder³.

La evolución indicada tiene una importante consecuencia respecto a la representación política entendida en sentido jurídico-público, que es el correspondiente a su dimensión constitucional. De algún modo, ese tipo de representación ha cristalizado en el concepto y ahora la identificación de la representación con el poder, *representación-poder*, permanece en el núcleo del actual concepto de representación política. Esto, indudablemente, ha facilitado la legitimación democrática del gobierno⁴. Pero, al mismo tiempo, la representación cumple funciones para las que no había sido ideada en principio, pues acaba siendo el único fundamento teórico para hacer dos cosas distintas -representar a los gobernados y ejercer el papel de gobernante-, a las que corresponden contenidos funcionales e institucionales diferentes⁵.

La distinción *representación-poder* y *representación ante el poder* abre numerosas posibilidades a la hora de revisar el concepto de representación política, siendo imprescindible no obviar ninguno de los dos contenidos⁶. A los representados les interesa tanto que alguien esté por ellos en el poder, como la actividad del representante, es decir, lo que hace en su función de representar. Esto se evidencia al retener que la representación es un proceso y, por tanto, se inicia y tiene carácter permanente, imponiendo un comportamiento representativo, reforzándose al advertir que la representación es una técnica de participación política -concepto más amplio del que no agota su esencia- y, además, presupone respetar la dignidad del representado⁷.

³ Muestra PITKIN cómo -fruto del proceso producido en Inglaterra durante los siglos XIV a XVII- "de repente sólo estaba el Parlamento para gobernar la nación, e incluso para elaborar un juicio sobre el gobernante en nombre de la nación" (*El concepto...*, ob. cit., pp. 273-4), y, además, esa autoridad del Parlamento para gobernar estaba "conectada con y dependiente de ser verdaderamente representante" (ibídem, p. 283). Sobre los conceptos *representación-poder* y *ante el poder*, cfr. y GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1991, pp. 48-54 y 97-105.

⁴ Como indica BÖCKENFÖRDE, "allora rappresentare non significa più "essere al posto dell'altro", bensì l'interesse, la cosa, di cui si tratta, è "realmente presente" nel rappresentante" (BÖCKENFÖRDE, E.W., "Democrazia e rappresentanza", *Quaderni Costituzionali*, anno V, n° 2, agosto 1985, p. 256).

⁵ Cfr. SARTORI, G., "Representación. Sistemas de representación", voz en *Enciclopedia Internacional...*, ob. cit., pp. 306 y 308; RODRIGUEZ, A., "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos", *Revista de Estudios Políticos*, n° 58, octubre-diciembre 1987, pp. 140-2.

⁶ A. PORRAS incide en la importancia que, en el actual Estado intervencionista, sigue teniendo la representación-ante el poder, pues la gobernabilidad (representación-poder) suele quedar en él algo desdibujada, justificándose "en la medida en que la acción de gobierno debe implementarse a través de exigencias programáticas o burocráticas propias dotadas de un relativo margen de autonomía" (PORRAS NADALES, A. J., *Representación y democracia avanzada*, CEC, col. Cuadernos y Debates n° 50, Madrid, 1994, p. 17 y cfr. pp. 15-9). De ahí la relevancia de analizar los procesos de elaboración y decisión de las políticas públicas (cfr. ibídem, pp. 11-2, 77-124).

⁷ GARRORENA entiende que una vía para hacer entrar a la representación en su "momento democrático" es intentar

Pero conjugar los contenidos de la *representación-poder* y la *representación ante el poder*, no sólo es una forma de dinamizar la relación de representación, también sirve como modo de encontrar un adecuado estatuto a los partidos políticos en la democrática relación de representación⁸. Debe recordarse que los partidos políticos se destacan en el momento de creación de la misma y en el subsiguiente momento de su administración⁹.

Todo esto supone que, actualmente, la relación de representación política ha aumentado el carácter complejo que ya tenía conceptualmente, haciéndose necesario diseccionarla en sus diversos componentes, como una forma apropiada de acercarse a su estudio¹⁰. Pero, para afrontar con ciertas garantías esta tarea, es preciso considerar que en cada uno de sus componentes se ha producido una sobredimensión de significado.

Pueden indicarse, en esta línea, tres ejemplos de acercamiento a esta nueva óptica de la relación de representación democrática. Por un lado, PORTERO MOLINA hace hincapié en el mayor número de sujetos intervinientes en la relación de representación, lo que le permite apuntar el establecimiento de un nivel de relaciones más complejo entre cada uno de estos sujetos¹¹, pues ya no serían únicamente actores de la representación.

En segundo lugar, para dar cuenta de la nueva naturaleza política de la representación, A. RODRÍGUEZ ofrece un marco de comprensión de la institución que vendría dado por los siguientes componentes: foco y estilo de la representación y sistema de rol del representante¹². Éste último componente

determinar el efectivo estatuto de los ciudadanos (*Representación...*, ob. cit., p. 12). Estos no vendrían a constituir una mera categoría pasiva, "todos ciudadanos", o como indica ARAGON en el epílogo a esa obra, "todos burgueses" (p. 112).

⁸ A. RODRIGUEZ considera que la "plena integración del partido político en la regulación de la representación política no es fácil. Parece, sin embargo, plenamente necesaria", ya que permitiría entender incluido en el concepto de representación no sólo lo que el representante hace, sino además la adecuada inserción de las instituciones representativas en la actual realidad política (RODRIGUEZ, A., "La legislación española sobre las elecciones al Parlamento Europeo y el problema del doble mandato", *Revista de las Cortes Generales*, nº 15, 1988, p. 295).

⁹ Cfr. RODRIGUEZ, A., *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, CEC, Madrid, 1989, p. 177.

¹⁰ A esta conclusión llega A. RODRIGUEZ, "Un marco...", ob. cit., p. 163 nota 16 y p. 171.

¹¹ Serían electores, parlamentarios, candidaturas, partidos políticos y grupos parlamentarios (cfr. PORTERO MOLINA, J.A., "Sobre la representación", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 10, septiembre-diciembre 1991, p. 116). Según su posición, las nuevas condiciones de la dinámica partidista y parlamentaria explican que "el compromiso del representante con el elector se articule, necesariamente, y la normativa electoral y parlamentaria lo acredita, en el seno de una candidatura, de un partido y de un grupo parlamentario. Cada uno de estos tres sujetos con posiciones jurídicas diferentes, van a actuar modulando la voluntad del elector, esto es, el contenido de la representación, pero sin poder llegar a falsearla. Pero como es lógico, la actuación última y decisiva en ese compromiso corresponde al representante individual que normalmente hará presente en el órgano representativo la voluntad que los anteriores sujetos y él mismo han contribuido a producir libremente" (ibídem).

¹² Cfr. A. RODRÍGUEZ, "Un marco...", ob. cit., pp. 160-171: con la idea de foco de la representación se refiere a lo que se representa, con la de estilo, a la actitud que se espera adopten los representantes y también señala la necesidad de descomponer la idea de representación política "en un entramado más complejo de focos y estilos de

sería un modelo empírico de "comportamiento representativo", que tendría vocación normativa¹³.

Finalmente, puede traerse a colación un intento normativo concreto realizado en nuestro país con la Ley 5/94 del Estatuto Regional de la Actividad Política de Murcia¹⁴, con unos ámbitos subjetivo y objetivo concretos y diferenciando entre las responsabilidades políticas, penales y civiles exigibles por el incumplimiento de los deberes previstos¹⁵.

2. La relevancia de la posición activa de los sujetos de la relación representativa

En la relación de representación tanto el representante como el representado gozan de una posición activa¹⁶. Esta consideración ha de presidir todo intento de caracterizar el vínculo existente entre ellos y permite hablar de una relación, pues la representación es verdaderamente, desde esta perspectiva, "una relación fiduciaria, que implica confianza y obligaciones por ambos lados"¹⁷. A esta apreciación no se opone la constatación de la multiplicidad de los intermediarios que concurren efectivamente a dicha relación¹⁸.

representación, cuya combinación nos permita hablar de un sistema de *rol* del representante" (ibídem, p. 164). PORRAS NADALES ha ofrecido un modelo basado en "cuatro elementos procesuales (debate, mandato, control, gobernabilidad)" [*Representación...*, ob. cit., p. 30 y desarrollado en pp. 23-32 y 43-54].

¹³ Para BÖCKENFÖRDE, el punto de referencia más general de la representación democrática comporta "e deve necessariamente comportare un momento normativo" ("Democrazia...", ob. cit., p. 254).

¹⁴ El nombre de la Ley tiene su raíz en la pretensión de ofrecer "una regulación total de la actividad política, en la que se definan los mecanismos de garantía de su cumplimiento y se prevean las reacciones políticas y jurídicas adecuadas": se establece que "todo sistema democrático está basado en relaciones de confianza entre los ciudadanos y las personas que ejercen la actividad pública", que el comienzo de dicha relación tiene lugar con las elecciones pero "el mantenimiento de este sutil sistema de confianza exige una permanente atención y un meticoloso cuidado" y, por eso, no basta con que la actividad pública sea transparente -que vendría a ser un aspecto meramente formal- sino que es preciso también "la lealtad a los intereses generales" [Exposición de Motivos (I) de la Ley 5/94, de 1 de agosto, Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 187 de 16.VIII.1994 y BOE nº 252 de 21.X.1994].

¹⁵ Afecta a los diputados regionales y a los altos cargos (arts. 1 y 2), desarrolla por separado su ámbito objetivo (arts. 3 a 8 para los primeros y 9 a 12 para los segundos), garantiza el cumplimiento de sus deberes (arts. 13 a 17) y diferencia las responsabilidades por su incumplimiento (arts. 18 a 20). Es significativo que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, ya que "la importancia de la materia y el no apreciar razones para demorar la vigencia han aconsejado esta decisión" [cfr. Disposición final y Exposición de Motivos (VIII)].

¹⁶ En este sentido, ni el representante es un mero instrumento en manos de otro, ni tampoco el representado es una ficción. Respecto a la primero, PITKIN recuerda que él es quien actúa, aunque representa, lo que quiere decir que hemos de concebir también que la acción sea de otro y que, por tanto, está presente en la acción de representar. En cuanto a lo segundo, "la "re" de representación... parece sugerir la idea de que el representado debe ser considerado lógicamente de una forma precisa; el representante debe ser sensible ante él y no evitarlo mediante un rodeo" (PITKIN, *El concepto...*, ob. cit., p. 153).

¹⁷ Ibídem, p. 139. Según BÖCKENFÖRDE, "la rappresentanza presuppone l'esistenza di un particolare rapporto extragiuridico tra entrambi le parti -rappresentanti e rappresentati- che si fonda e si manifesta in un rapporto di fiducia" ("Democrazia...", ob. cit., p. 256). Por ello, GARRORENA advierte que ha de evitarse reducir ese contenido relacional a una mera referencia teórica (cfr. *Representación...*, ob. cit., pp. 42 y 47).

¹⁸ BARBERA precisa que en el proceso político intervienen los partidos políticos y también otros que tienen valor

Intentan explicar este vínculo la perspectiva del mandato y la de la independencia y debe tenerse en cuenta que ambas son complementarias, sin necesidad, por tanto, de descartar ninguna de ellas¹⁹. Sí es preciso reconocer que la intervención necesaria de los partidos políticos en la relación de representación ha incrementado el nivel de complejidad de las dos y, a veces, el reconocimiento de su papel ha agudizado la controversia²⁰.

La existencia de ese vínculo pone de manifiesto que representante y representado no ocupan la misma posición, pues hay una cierta distancia entre ellos, lo que no impide que interese lo que ocurre durante la *actividad de representar*²¹. Por eso, la representación implica modelos o límites para la conducta del representante, ya que "ha de representar" y no sólo "hacer lo que le plazca"²². Esos límites, sin embargo, no son fijos, porque hay una gran cantidad de posiciones intermedias, como corresponde a un entramado de relaciones complejo y a una diversidad de operadores jurídicos y políticos²³.

Se llega, de esta forma, a un aspecto nodal en la relación de representación, motivado por la existencia de esa distancia entre representante y representado, junto con el interés por la *actividad de representar*. En él

político y que desarrollan una función política, como los grupos, movimientos o asociaciones que se mueven por temas u objetivos específicos, como la paz, la ecología, la tutela de los consumidores, etc.: por eso, es necesario ampliar tanto el discurso político, como la representación (cfr. intervención de A. BARBERA, recogida en VV.AA., *Quali riforma della rappresentanza politica?*, (a cura di F. LANCHESTER), Istituto di Studi Giuridiche, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Giuffrè, Milano, pp. 59 y 61). Además, no incluir a estos múltiples sujetos contribuye al "empobrecimiento de la representación política" (cfr. V. DI CILOLO, *ibídem*, p. 70). Esta apreciación se refuerza al tomar en consideración las llamadas "decisiones de nuevo tipo", de consecuencias irreversibles (SCHNEIDER, H.P., "Soberano sin poder. Representación y participación del pueblo como problema de legitimación de la soberanía democrática", en *Democracia y Constitución*, CEC, Madrid, 1991, p. 252).

¹⁹ Como indica PITKIN, ambas perspectivas son correctas porque están implicadas en el concepto de representación, que lleva inserta que la obligación del representante es para con el interés del elector y, a la vez, que los deseos de éste son relevantes de cara a ese interés (cfr. *El concepto...*, ob. cit., pp. 168, 170 y 175-183).

²⁰ Lo que también, a veces, se hace en términos extremos, olvidando como señala A. RODRÍGUEZ que "la influencia de los partidos políticos no elimina el papel del representante individual" ("Un marco...", ob. cit., p. 172).

²¹ Se ha indicado que entre representado y representante se da una relación asimétrica, según la cual este último queda en una posición superior (cfr. FISICHELLA, D., "La rappresentanza politica: Alcuni problemi concettuali", en *Quali riforma...?*, ob. cit., p. 38). Explican esta distancia que su "labor como representante es gobernar" (PITKIN, *El concepto...*, ob. cit., p. 243), la diferencia de *status* entre ambos y el cada vez más relevante papel del representante (cfr. A. RODRÍGUEZ, "Un marco...", ob. cit., pp. 165-170).

²² PITKIN, *El concepto...*, ob. cit., p. 34. Es relevante considerar que no es representar ajustar lo representado con el representante, sino precisamente lo contrario, lo que conduce al carácter permanente de la relación, pues la actividad de ajuste no se circunscribe a un determinado y concreto momento (*ibídem*, p. 121).

²³ A. RODRÍGUEZ indica la imposibilidad de la pretensión de realizar un control lineal y continuo sobre los representantes e introduce también la nota de la **responsividad** de EULAU y KARPS para poder analizar la actividad de control específica a desarrollar sobre los representantes en su tarea de representar (cfr. "Un marco...", ob. cit., pp. 166-170). Como dicha actividad puede descomponerse en elementos interrelacionados permanentemente, la "presencia de diversos órdenes de responsividad y enlazamiento" no se resuelve en un "presunto control directo representantes/representados. Si se contempla políticamente, esa responsabilidad será eficaz -aunque no la dote de naturaleza jurídica- por el carácter acomodaticio de los partidos políticos, ya que los condicionará en el ejercicio de su función" (A. RODRÍGUEZ, *Transición...*, ob. cit., p. 261).

confluyen las perspectivas de la confianza y la responsabilidad y es preciso percibir el papel jugado por cada una de ellas. Además, es importante observar que estas dos perspectivas han de conjugarse con una tercera dimensión, la de la representatividad, que ayuda a conocer lo que ocurre durante la actividad de representar, aunque no sea suficiente para explicarla²⁴.

La confianza, que siempre permanece, despliega sus efectos en varias direcciones. Permite, así, que otros realicen determinadas conductas por nosotros y estos son representantes porque se confía en ellos, no porque sean mejores o especialistas²⁵. A la vez, en el carácter de este elemento radica parte de la finalidad implícita en la representación política, consistente en hacer presente *en algún sentido* algo que, sin embargo *no* está presente literalmente o de hecho²⁶. Se trata, sin embargo, de una actividad en que el sujeto representado es capaz de "acción y juicio" y, por tanto, no le es indiferente lo que haga el representante a partir de esa confianza²⁷. De este modo, se introducen elementos de responsabilidad para comprobar si la actividad de ajuste sigue produciéndose²⁸.

3. La dimensión plural de los sujetos de la relación de representación

A la hora de analizar los diversos componentes de la relación de representación es preciso comenzar por identificar al sujeto pasivo de la misma, esto es, al sujeto representado. No obstante, no sólo se trata de identificarlo, sino también de mostrar qué protagonismo tiene en el proceso representativo.

Siendo la representación una técnica de participación política y un modo de legitimación del ejercicio de la acción estatal, es el pueblo español el sujeto pasivo de la representación, el sujeto representado, a quien se representa. Es importante señalar que no es "lo representado", sino "quien es representado",

²⁴ Para PITKIN la representatividad, relacionada con la dimensión de la representación como sustituir o suplir por semejanza, introduce la importancia de parecerse a los electores de uno (cfr. *El concepto...*, ob. cit., p. 122): preocupa la composición de la Asamblea y, por tanto, la elección (ibídem, p. 65) porque se "sustituye" a los representados y esto requiere correspondencia o semejanza con aquello que representa mediante un reflejo no distorsionado (pp. 67 y 69). Las dificultades surgen porque una correspondencia perfecta es imposible (ibídem, p. 96) y esta visión de la representación no incluye ni la autoridad para actuar por otros, ni la responsabilidad, ni la actividad de gobernar (ibídem, pp. 99 y 100).

²⁵ Según GARRORENA la idea de la especialización supone la incorporación de la representación como forma de la división especializada del trabajo que permite el recurso al experto, el representante, y "así actúa por nosotros quien como especialista tiene mejor conocimiento que nosotros de la adecuada disposición de los asuntos que nos afectan" (*Representación...*, ob. cit., pp. 33 y 37). Esta característica ha visto incrementada su trascendencia en el actual sistema de representación, donde con los partidos políticos, la democracia de masas y el sufragio universal, "se ha acentuado el papel de los representantes como sustitutos de todo el pueblo" (cfr. SCHNEIDER, "Soberano...", ob. cit., pp. 253-4).

²⁶ Cfr. PITKIN, *El concepto...*, ob. cit., p. 10.

²⁷ Ibídem, p. 257.

²⁸ Es conveniente tener siempre en cuenta que "la responsabilidad es el componente que más cambia al pasar del campo jurídico-privado al jurídico-público" (A. RODRIGUEZ, *Transición...*, ob. cit., p. 259). Este mismo autor indica que a las elecciones como primer momento del control, debe añadirse un desarrollo institucional adecuado en el interior de los órganos representativos (cfr. "Un marco...", ob. cit., pp. 148-152).

pues así se consigue un doble objetivo. Por un lado, se entronca con la dimensión subjetiva del concepto de representación, siempre manifestada en la evolución histórica del concepto y, por otro, da relieve a la posición activa de que goza el sujeto representado²⁹. Retomando aquella idea originaria de la configuración triangular de la relación de representación, es el soberano el que sería representado por los representantes, que lo son del pueblo titular de la soberanía.

Se trata de un sujeto plural, existiendo, por tanto, una pluralidad de voluntades en él y que también se expresan permanentemente³⁰. En este sentido, la originaria formulación liberal-burguesa de la representación ha cumplido una insustituible función histórica y es que nos ha transmitido la "comprensión del sistema como plural"³¹. Éste es un motivo para acentuar la representatividad del momento inicial de la relación, apuntando al reconocimiento de esa pluralidad social.

Por tratarse de un sujeto real, la relación de representación adquiere un carácter permanente, siendo la elección el momento de su inicio, aunque no la agota, pues tras ella -en el momento institucional- sigue proyectándose la actuación de ese sujeto real plural y sigue siendo necesario expresar su voluntad³². Esto último permite combinar dos dimensiones de la representación, como son la confianza y la responsabilidad. Ambas se manifiestan tanto en el momento de la elección, creación de la relación representativa, como en el de la *actividad representativa*, esto es, en el interior de los órganos representativos.

También el sujeto activo de la relación representativa goza de la característica de la pluralidad, pudiendo señalarse al representante individual, el partido político y el grupo parlamentario. Esta dimensión plural obliga a plantear las relaciones de todos ellos entre sí y con los electores y, en este sentido, se debe dar relevancia a consideraciones acerca del funcionamiento y estructura interna de los partidos y grupos parlamentarios³³.

²⁹ SCHNEIDER considera implícito en la soberanía popular el aumento de la participación del ciudadano en la vida política (cfr. SCHNEIDER, "Soberano...", ob. cit., p. 260).

³⁰ GONZÁLEZ ENCINAR sostiene que el pueblo como tal no tiene voluntad sino voluntades (cfr. "Democracia de partidos *versus* Estado de partidos", en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992, pp. 20-1) y PORTERO MOLINA señala que la voluntad popular no es única sino plural ("Elecciones, partidos y representación política", en *Derecho de partidos*, ob. cit., p. 140).

³¹ GARRORENA, *Representación...*, ob. cit., p. 40.

³² STC 30/93 fj 6º. GONZÁLEZ ENCINAR entiende que la voluntad popular se forma y se manifiesta tanto en la sociedad como en el Estado: su formación es un proceso permanente, el mismo proceso democrático, y las elecciones son uno de los momentos relevantes de ese proceso continuo (cfr. "Democracia...", en *Derecho de partidos*, ob. cit., p. 24).

³³ Las dificultades para articular positivamente estas conexiones son indudables y, en ese sentido, pueden señalarse las reflexiones efectuadas por SANTAOLALLA LÓPEZ, F., "Partido político, Grupo parlamentario y Diputado", en *Derecho de partidos*, ob. cit., pp. 99-103 y 106 y BLANCO VALDÉS, R., "Democracia de partidos y democracia *en* los partidos", en *Derecho de partidos*, ob. cit., pp. 57 y 60.

Dichas relaciones aparecen caracterizadas por la complejidad y un primer aspecto de ello se muestra en la necesidad de superar las tradicionales concepciones que han intentado dar cuenta de las mismas³⁴. Entre ellas se encuentran el mandato imperativo, el mandato representativo de cuño burgués o, incluso, explicaciones parciales en torno al papel de los partidos políticos³⁵. Es obligado, más bien, el desarrollo de "una operación correlativamente más compleja, en la medida en que entrarían a jugar distintas variables en dosificación además diferente"³⁶.

4. El control y responsabilidad políticos como elementos necesarios de la relación representativa

Es preciso, al hablar de la responsabilidad política, poner de manifiesto su conexión con la representación política³⁷. De este modo, se pueden advertir algunas razones que ayuden a explicar las transformaciones producidas en ambas, así como señalar las funcionalidades que tienen en común y permiten dotarlas de un adecuado estatuto jurídico-constitucional, más acorde con las nuevas realidades a que se refieren³⁸.

³⁴ A esa complejidad no es ajena que la constitucionalización no haya alcanzado "ni a todas las funciones de los partidos políticos, ni a toda la función de representación", quedándose la de por sí problemática relación entre los partidos y la representación en una cierta "indefinición jurídico-constitucional" (A. RODRIGUEZ, "Un marco...", ob. cit., pp. 187-8).

³⁵ El mandato imperativo está ligado a una concepción iusprivatista o patrimonial de la representación (cfr. TORRES DEL MORAL, A., "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, nº 203, septiembre-octubre 1975, pp. 153, 162 y 180), radicando su esencia en las instrucciones que el representante recibía del representado para el desempeño de su tarea y la posibilidad de revocación del primero si la relación entre ambos se resentía (cfr. TORRES DEL MORAL, A., *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, p. 345). GARRORENA señala como características del mandato representativo su carácter nacional, libre y no responsable (cfr. *Representación...*, ob. cit., pp. 38-40), siendo para CAAMAÑO su principal efecto la irrevocabilidad del mandato (cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 43). Ha sido frecuente afirmar que los partidos políticos han vuelto a resucitar el mandato imperativo, si no de derecho, sí de hecho. En ese sentido se manifestaba KELSEN considerándolo un medio de reforma del parlamentarismo (cfr. KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Labor, Barcelona, 1977, pp. 66-7, 69-70). Siendo comprensible esta afirmación, dado el papel capital que juegan en todo el entramado representativo, no puede agotarse ahí la explicación.

³⁶ GARRORENA, *Representación...*, ob.cit. p. 102. En esta línea, es necesario clarificar el papel de los partidos políticos en la relación de representación (cfr. GARRORENA, *Representación...*, ob. cit., p. 99 y RUBIO LLORENTE, F., *Prólogo* a F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, *El mandato...*, ob. cit., p. 14), sobre todo al advertirse que "el destino del moderno sistema parlamentario está íntimamente ligado a la evolución futura del Estado de Partidos" y por depender la relación partidos políticos-representación de la conducta de los primeros (SCHNEIDER, "Soberano...", ob. cit., pp. 254-5). Además, A. RODRIGUEZ ha indicado -como ejemplo- que la falta de previsiones constitucionales sobre el "enlazamiento" entre el partido político y los representados durante el tiempo de duración del mandato -a la que califica de "laguna constitucional"- no significa que los "partidos políticos" no actúen, sino que lo hacen sin ningún parámetro jurídico (cfr. "El Estado de Partidos y algunas cuestiones de Derecho electoral", *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990, p. 94).

³⁷ "La democracia, suele decirse, es el *gobierno del pueblo*. Esto supone dos cosas: 1º. Que *todos* los individuos tengan una efectiva participación en el poder; y 2º. Que los equipos gobernantes estén sometidos, de algún modo, al control efectivo de los gobernados. Son dos características que constituyen, a la vez, dos grandes problemas" (GARCÍA SAN MIGUEL, L., "Participación en el poder y control de las "élites" como problema de la democracia moderna", *Revista de Estudios Políticos*, nº 143, septiembre-octubre, 1965, p. 105).

³⁸ SOLÉ TURA y APARICIO consideran clave que los órganos elegidos directamente adquieran una mayor

Para ello se puede partir de la distinción entre funciones *fungibles* y funciones *infungibles* de la representación política, teniendo en cuenta que se trata de una diferenciación en clave estructural-funcional y movida por el vínculo que, en la democracia moderna, se da entre elección y responsabilidad democrática³⁹. En el punto de partida de esta distinción, se encuentra el deseo de averiguar lo que sucede de una elección a otra y sostiene, contando con los factores que pueden ocasionar el riesgo de introducir rasgos de irresponsabilidad, que una sola función es *sine qua non infungible* para las instituciones representativas: la función de control político⁴⁰. Así como las instituciones representativas no realizan en exclusiva la función de expresión de la voluntad nacional, sí tienen como específica la función de realizar el control político, lo cual cuenta con precedentes históricos precisos⁴¹. Debe evitarse, por último, no acabar reduciendo el tipo particular de control político nacido con la democracia, al momento electoral⁴².

El propio Tribunal Constitucional ha señalado en diversas ocasiones la relación existente entre estas dos realidades -representación y responsabilidad políticas- que, en el marco del constitucionalismo democrático, han adquirido un significado más profundo⁴³. Es posible indicar que el Tribunal lo ha hecho en un doble sentido, tanto al caracterizar la naturaleza y funciones de los propios órganos representativos, como al indicar consecuencias relativas a su

capacidad de control sobre los ejecutivos, como mecanismo para potenciar el principio representativo y no reducirlo a un principio de legitimación jurídico-formal de las decisiones de otros (cfr. SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M.A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 296-300).

³⁹ Esta construcción, realizada por FISICHELLA, tiene su origen en la necesidad de explicar la relación entre la representación política y otras instituciones políticas, considerando funciones infungibles a las requeridas para que la democracia funcione y que sólo pueden ser desarrolladas por la representación política y no por otras estructuras: si no las realiza ella, no las realiza nadie más (cfr. "La rappresentanza...", en *Quali riforma...?*, ob. cit., p. 42). Si bien no hay una única teoría de la responsabilidad política y ésta no nace con la democracia moderna, lo que distingue a la **forma democrática de responsabilidad de la no democrática** es el hecho de que -en la primera- se atribuye al ciudadano un papel en el proceso competitivo, ligado a su vez con el pluralismo, y se conecta el momento de la responsabilidad con el de la elección (ibídem, p. 40).

⁴⁰ Para FISICHELLA, "c'è una sola funzione delle istituzioni rappresentative in assenza della quale non abbiamo regime democratico", lo cual significa que todas las otras funciones pueden ser demandadas -si es necesario- a otras estructuras (ibídem, pp. 42-3) y, por eso, "le modalità organizzative del sistema rappresentativo possono essere diverse, naturalmente purché garantiscano e assicurino la funzione *sine qua non*, la funzione del controllo politico" (ibídem, pp. 44-5). GARCÍA MORILLO contempla, también, al control parlamentario como elemento básico de la representación y garante último de la voluntad popular (cfr. GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 20-1).

⁴¹ En la motivación de la petición de censura al Ministerio de Martínez de la Rosa se manifestaba esa "censura de los actos del Gobierno, que en todo país en donde hay Cuerpo de representantes del pueblo compete a ellos ejercer" (TOMÁS VILLARROYA, J., "Los orígenes del control parlamentario en España", *Revista de Estudios Políticos*, nº 132, noviembre-diciembre, 1963, p. 138).

⁴² Como ocurre con FISICHELLA, ob.cit, p. 43. Además, siendo el momento de la responsabilidad necesario para la democracia, no es exclusivo (cfr. A. BARBERA, intervención recogida en *Quali riforma...?*, ob.cit., p. 67).

⁴³ Que se muestra sí, además, se tiene en cuenta que "sólo un sistema de distribución de poderes, que evitan su concentración y hacen posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente, garantiza la vigencia efectiva de las libertades y derechos" [Auto del Tribunal Constitucional (en adelante ATC) 60/81 fj 4º].

funcionamiento interno. Por eso, ha afirmado que es función "intrínseca a todo órgano representativo" la "de controlar, discutir y criticar la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanen directamente de la elección popular", de ahí que el desconocimiento del respeto a las minorías vendría a falsear el funcionamiento de esos mismos órganos⁴⁴. Esto ha posibilitado identificar como pertenecientes "al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria", a aquellos derechos y facultades del *status* del parlamentario que "tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno"⁴⁵. De esta forma, puede advertirse cómo esa posibilidad de responsabilidad entraña al mismo tiempo "una nueva función política: *el control de la acción de gobierno*"⁴⁶.

Es cierto que esta visión del Tribunal Constitucional, de alguna manera, remite a una dimensión estructural-funcional, como la que sirve de punto de partida para la distinción de las funciones de la representación política expuestas al comienzo de este apartado. A pesar de ello, tiene también la virtualidad de servir para recordar que una de las funcionalidades de la representación es la de operar ante el poder, esto es, representar a los ciudadanos ante el poder político⁴⁷. Esta dimensión se encuentra en el mismo núcleo conceptual de la representación y ha de tenerse presente mucho más en un marco constitucional democrático, donde existe responsabilidad allá donde hay poder. Con este punto de arranque puede concluirse que una de las funciones propias de los órganos representativos será la relacionada con el control del poder, tarea que se integra, a su vez, entre las funciones propias de cada representante político⁴⁸. De esta forma, si se retiene como objetivo la dinamización de la relación de representación, se producirá también la de la relación de responsabilidad política⁴⁹.

⁴⁴ Así aparece en la sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC), 32/85 f.º 2º y se ha reiterado posteriormente al indicarse cómo es esa "tarea de control político, ciertamente inherente al concepto mismo que encarna en nuestras asambleas electivas" (STC 161/88 f.º 6º).

⁴⁵ STC 220/91 f.º 5º, donde se apoya esta doctrina en pronunciamientos anteriores como las SSTC 32/85, 161/88, 45 y 196/90 y el ATC 426/90.

⁴⁶ SÁNCHEZ AGESTA, L., "Gobierno y responsabilidad", *Revista de Estudios Políticos*, nº 113-4, septiembre-diciembre 1960, p. 40 (cursiva en el original).

⁴⁷ Aún señalando, con LÓPEZ GUERRA, el acercamiento de la fuente de legitimación del poder ejecutivo a la legitimación democrática directa, operado tanto directa -elección del jefe del mismo por sufragio popular-, como indirectamente -a través del diseño del sistema electoral y de la regulación de la actividad parlamentaria- (cfr. LÓPEZ GUERRA, L., "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 23, mayo-agosto 1988, p. 86), ello no impediría la necesidad de seguir operando ese tipo de representación.

⁴⁸ Y ello no sólo porque "las atribuciones del órgano representativo se pueden actuar, sin quiebra lógica alguna, por sus miembros individuales o por los grupos o fracciones que éstos formen, cuando tales atribuciones no hayan de expresarse mediante una decisión imputable al órgano mismo y hasta es preciso decir que semejante posibilidad -o su respeto, al menos, cuando exista- deviene un imperativo constitucional en el marco de la democracia pluralista que la CE consagra en su art. 1.1" (STC 161/88, f.º 7º).

⁴⁹ En esa línea, GARRORENA ha propuesto profundizar en los aspectos dialécticos consustanciales a la condición misma de la representación y de las instituciones representativas, aspectos que confluyen en el control del poder (cfr. *Representación...*, ob. cit., pp. 63, 75, 96, 100-2).

Pero, al igual que en el ámbito de la representación se distingue entre *representación-poder* y *representación-ante el poder*, en el marco de la responsabilidad política puede también señalarse una doble finalidad parecida. Así, a la vez que cumple el objetivo de cohesionar y fortalecer al Gobierno, hace lo mismo -incluso- con la propia oposición⁵⁰.

Hay que precisar, además en este punto, las consecuencias de una doble ampliación en los sujetos activo y pasivo del control político. De un lado, la función de control realizada por el Parlamento, es extensiva también a todos los órganos representativos. De otro, recaerá no sólo sobre la acción del Gobierno, sino podrá recaer sobre toda acción de gobierno realizada por quien tenga un ámbito de actuación en ese sentido. De esta forma, es posible afirmar que esa función de control político, a realizar por los órganos representativos, remite inmediatamente a la función de gobierno⁵¹, llevada a cabo por quien tenga autonomía política para ello y un campo de actuación propio en ese sentido, encontrándose, por eso mismo, sujeto a responsabilidad política⁵². Así, el control y la responsabilidad políticos no se referirán únicamente a las relaciones Parlamento-Gobierno⁵³, sino también y más generalmente, a las relaciones entre los órganos representativos y aquellos órganos que realicen funciones de

⁵⁰ Sería el caso de la llamada por SARTORI oposición responsable, esto es, aquella que "sabe que un día se la llamará para llevar a la práctica lo prometido" (SARTORI, G. "El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos", *Revista de Estudios Políticos*, nº 147-8, mayo-agosto, 1966, p. 44). SÁNCHEZ DE DIOS indica que es función esencial del principio de responsabilidad parlamentaria cohesionar y fortalecer al Gobierno (cfr. SÁNCHEZ DE DIOS, J., *La moción de censura*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, pp. 339 y 359).

⁵¹ Para SÁNCHEZ AGESTA se ha perfilado "la conciencia de que existe una función de gobierno claramente diferenciada por su naturaleza *política* del cuadro clásico de funciones jurídicas del Estado" ("Gobierno...", ob. cit., pp. 35, 41, 55), ya que "hay, ciertamente, en la organización del Estado un proceso jurídico que se articula en la legislación, la administración y la jurisdicción. Ahora bien, antes que proceso jurídico, el Estado es acción política. Acción política íntimamente vinculada a la definición de esas normas jurídicas y a su aplicación, pero acción política que tiene el valor de un fenómeno propio que exige ser analizado separadamente. Por eso, junto al esquema de las funciones jurídicas, tenemos que construir un nuevo cuadro de funciones políticas" (ibídem, p. 36).

⁵² Al hablar de esta responsabilidad específica se quiere aludir a algo que es consecuencia de la naturaleza estrictamente política de la función de gobierno, ya que "se deduce por decisiones o actos realizados legítimamente en virtud de poderes concedidos legalmente al titular de una función" (SÁNCHEZ AGESTA, ibídem, p. 37). Implícitamente se muestra este carácter, al indicar que "la responsabilidad política no supone, (...) la inculpación por la comisión u omisión punibles y contrarias a Derecho, sino una ponderación de si ese arbitrio que se concede al político gobernante ha sido o no utilizado con acierto y oportunidad" (ibídem, p. 38). Esa atribución de competencia, que frecuentemente posee carácter constitucional, "comprende una *amplísima libertad de decisión*. El titular de estos poderes no está vinculado, ni en cuanto al fin del acto, ni en cuanto al tiempo en que debe realizarlo, ni en cuanto a la realización o no del acto concreto, ni en cuanto a su contenido singular. Por esta libertad sobre el Derecho, creadora del Derecho o defensora del orden jurídico, la función de gobierno se define como una función política cuyas decisiones, sujetas únicamente a los fundamentos mismos del orden constitucional, tienen la característica libertad de la acción política" (ibídem).

⁵³ Ya que como se ha recordado insistentemente en la doctrina -una muestra de la cual se recoge en VÍRGALA FORURIA, E., *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, CEC, Madrid, 1988, nota 224, p. 179- y ha recogido el Tribunal Constitucional, "es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento" (ATC 60/81 fj 4º). Es la facultad de poder exigir la responsabilidad política al Gobierno la que convierte formalmente al Parlamento en máximo órgano decisor del Estado (cfr. VIRGALA, ob. cit., p. 206), ya que la vinculación entre Parlamento y Gabinete es el verdadero núcleo irreductible del régimen parlamentario (cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 714).

gobierno, como podrían ser Asambleas y Ejecutivos autonómicos, Plenos de Ayuntamientos y Alcaldes. Pero aún más, esas relaciones se pueden dar siempre que exista una relación de confianza política, como ocurre en el seno del propio órgano representativo, entre sus miembros y sus órganos colegiados o individuales internos⁵⁴. La relación de confianza política cumple, de este modo y al igual que en el concepto de representación política, diversas funcionalidades: ha propiciado el surgimiento del concepto de responsabilidad política, de los mecanismos para poder ejercitarla y, finalmente, permite realizar la labor de control político sobre aquel que realiza la función de gobierno⁵⁵.

5. La relación de confianza política, elemento nuclear de la relación de responsabilidad

Aunque hasta este momento se han utilizado sin diferenciar claramente los términos control político y responsabilidad política⁵⁶, es necesario indicar que no son idénticos, aunque estén relacionados⁵⁷. En este trabajo, por ello, se ha

⁵⁴ En este sentido, la STC 141/90, al tratar sobre la responsabilidad política del Presidente y de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra, diferencia entre aquella "relativa al aspecto fundamental del juego de los poderes en un sistema parlamentario" (p. ej. Presidente del Gobierno o de las Comunidades), "y otra que atañe a la mera organización interna de la Cámara en la que la ausencia de una expresa regulación constitucional o estatutaria no puede ser entendida como un propósito normativo concreto" (fj 4º). Por eso la eventual responsabilidad del Presidente u otros miembros de la Mesa parlamentaria no está constitucionalmente excluida, teniendo los Reglamentos parlamentarios amplia disponibilidad para regularla, pudiendo "optar libremente por una fórmula que trate de asegurar la mayor estabilidad de la Mesa, a costa de la menor vinculación con el Pleno de la Cámara o, al contrario, de asegurar una relación de confianza entre la Cámara y la Mesa cuya quiebra pueda suponer el cese o remoción de los miembros de la misma" (fj 4º).

⁵⁵ Sobre los dos primeros aspectos, cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Prólogo* a TRUJILLO PÉREZ, A.J., *La moción de censura en las entidades locales*, Cívitas, Madrid, 1999, pp. 17-8. MIRKINE-GUETZEVICH ya expuso que el parlamentarismo "consiste en la responsabilidad del Ministerio, implica la confianza de la mayoría, esto es, el gobierno de la mayoría por mediación de un Gabinete que la represente o, al menos, que esté conforme a sus directrices" (MIRKINE-GUETZEVICH, B., "Los orígenes del parlamentarismo europeo", *Revista de Derecho Público*, nº 17, mayo 1933, año II, t. II, p. 130).

⁵⁶ Cuestión que, quizás, sea de improbable consecución, no sólo por las dificultades conceptuales implícitas a ellas mismas, como señala A. LEISERSON al referirse al término responsabilidad, "various authorities emphasize differing parts of this definition, thereby contributing to the ambiguity and inconsistency of its usage" (LEISERSON, A., "Responsibility", voz en *Dictionary of the Social Sciences*, ed. by J. GOULD y W. L. KOLB, The Free Press, New York, 1964, pp. 599 y 600).

⁵⁷ Es más amplio el concepto de control, ya que "mientras la exigencia de responsabilidad política supone siempre un control, no todo control implica la posibilidad de deducir una responsabilidad política (SÁNCHEZ AGESTA, "Gobierno...", ob. cit., p. 40 y cfr. MELLADO PRADO, P., *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1988, p. 183). ESPÍN indica que no son equiparables pues "los procedimientos para exigir la responsabilidad política no son tanto instrumentos de control como procedimientos mediante los que se materializan las consecuencias del control político realizado" (en ESTEBAN, J. DE, LÓPEZ GUERRA, L. y otros, *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1982, vol. II, p. 205). Finalmente, SÁNCHEZ AGESTA considera que "la responsabilidad es, sin embargo, una especie de control que cumple la función genérica que a éste corresponde: *limitar* el arbitrio que es connatural a la acción de gobierno, haciendo *participar* a otros órganos en las decisiones políticas" ("Gobierno...", ob. cit., pp. 40-1). MONTERO distingue -igual que GARCÍA MORILLO (*El control...*, ob. cit., pp. 79-82)- entre control parlamentario y remoción del Gobierno atendiendo al objeto, sujeto pasivo, sujeto activo, estructura, efectos y fines, prefiriendo integrar a ambos elementos, control parlamentario y exigencia de responsabilidad política, dentro de la estructura de la garantía constitucional atribuida al Parlamento (cfr. MONTERO GIBERT, J.R., "Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario del Gobierno y la responsabilidad política en la Constitución", en VV.AA., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación Provincial, Barcelona, 1985, pp. 208-9).

ido haciendo residir el control en la acción efectuada por el órgano representativo y la responsabilidad en el órgano que realiza la acción de gobierno, aunque las diferencias entre ellos no se dan únicamente a este nivel⁵⁸.

Sería preciso avanzar aquí que, de alguna forma, ha de relativizarse el papel que, en el control y la responsabilidad política, juega la relación de confianza política entendida al modo tradicional⁵⁹. Si se hace así, se podrán entender mejor algunas de las transformaciones operadas en ambos conceptos.

Ese elemento de la confianza pertenece al núcleo conceptual de la propia relación de control y de exigencia de responsabilidad, pero no la agota en el sentido de obligar a realizar ambos sobre un parámetro determinado, como pueda ser el programa político sobre el que se realiza la acción de gobierno y que es la base de la relación de confianza⁶⁰. En esa relación de control también se incluye el aspecto de lucha política, que permite la entrada de otros parámetros distintos e, incluso, de una valoración de simple oportunidad, y éstas también constituirán parte de esa relación de confianza, siendo factible la exigencia de responsabilidad⁶¹ aunque el gobierno aún no haya podido realizar una acción definida⁶².

⁵⁸ En un concepto amplio, también el órgano representativo puede ser sujeto de la responsabilidad, aunque por su relación directa con el titular de la soberanía sería éste el que puede controlarlo a él: en ese sentido, son las elecciones el momento de materialización de las consecuencias de ese posible control. Un reduccionismo a evitar sería identificar responsabilidad política con el mecanismo a través del cual ella se sanciona, estelarmente, la moción de censura [cfr. MONTERO GIBERT, J.R., "Moción de censura y mociones de reprobación", en RAMÍREZ, M. (ed.), *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1982, p. 448], aunque dicho reduccionismo es favorecido, precisamente, por esa categoría de símbolo adquirida por dicho instrumento (SÁNCHEZ AGESTA, "Gobierno...", ob. cit., p. 44). Como señala MONTERO GIBERT, la identificación realizada entre control parlamentario y exigencia de responsabilidad política, se plantea tanto de un modo positivo -entender que los actos de control sólo son las cuestiones de confianza y las mociones de censura-, como de un modo negativo -excluyendo aquellos que no pueden generar una sanción explícita al Gobierno- (cfr. MONTERO GIBERT, J.R., "Las relaciones...", ob. cit., p. 207).

⁵⁹ Que no cabe duda, continúa siendo importante, en la medida en que entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria dicha "relación de confianza es permanente por el propio carácter parlamentario del régimen" (VÍRGALA, *La moción...*, ob. cit., p. 181).

⁶⁰ Es usual la caracterización de SCHNEIDER sobre el sistema parlamentario: "aquella forma de gobierno en la cual la existencia de un Gobierno (formación y subsistencia) depende de la confianza del Parlamento, más exactamente, de la votación expresa (elección) o aprobación tácita (consentimiento) de la mayoría parlamentaria. Donde el influjo del Parlamento no llega tan lejos que no elige al jefe de Gobierno, no hay sistema parlamentario" (SCHNEIDER, H.P., "El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania", en VV.AA., *El Gobierno en...*, ob. cit., p. 359). Es, en definitiva, "la instauración de la confianza el momento central del régimen parlamentario, al establecer el vínculo formal entre la mayoría y el Gobierno", lo cual debe hacerse sobre bases sólidas (VÍRGALA, *La moción...*, ob. cit., p. 178).

⁶¹ La inclusión del elemento de lucha política en estas categorías, tan adecuada a la modificación que han sufrido en el marco de la evolución del parlamentarismo, se toma de F. BALAGUER, *Prólogo...*, ob. cit., pp. 20-2. Sobre la valoración política de oportunidad, puede verse SÁNCHEZ AGESTA, "Gobierno...", ob. cit., p. 44.

⁶² Este supuesto, que no es de laboratorio, se ha podido comprobar en mociones de censura presentadas a Alcaldes recién elegidos como tales, debiéndose el planteamiento de las mociones a motivaciones de los propios partidos políticos, que no habían podido llegar a un acuerdo, o que habían cambiado de estrategia. Además, ya ocurrió en el caso de la única caída gubernamental por medios parlamentarios durante la II República (3.X.1933, primer gobierno Lerroux). En ese momento se argumentó sobre la diferencia entre voto de censura -para retirar la confianza a un Gobierno que ha ejercido ya sus funciones- y voto de desconfianza -referido a un Gobierno recién formado-. VÍRGALA entiende que la Constitución española de 1931 no ofrecía base alguna para esa distinción (cfr. *La*

De todas formas, este elemento de la confianza ha permitido la expansión de la técnica de la moción de censura como modo de exigencia de responsabilidad por campos en principio ajenos al del poder político, ya que ésta cumple bien el papel de elemento de ruptura de esa relación fiduciaria⁶³.

La evolución del contenido de la relación de responsabilidad política y las nuevas funcionalidades de la relación de confianza política han posibilitado, por ejemplo, la conexión entre vínculo fiduciario y función de dirección política, permitiendo la formalización de la exigencia de responsabilidad y sus consecuencias. En este sentido, puede repararse en la moción de censura aprobada en el Senado italiano respecto al Ministro de Justicia y la posterior decisión de la Corte Costituzionale respecto a los conflictos de atribuciones planteados por dicho motivo⁶⁴. Tanto la estructura interna de la moción, como la decisión de la Corte, ponen en conexión el vínculo fiduciario con la función de dirección política (*indirizzo*), sirviendo en este caso la actuación del órgano representativo parlamentario para resolver un problema existente en el seno del propio órgano gubernamental.

En la propia motivación de la moción presentada, se advierte que no sólo se sustenta en la ruptura de la relación fiduciaria entre el Ministro y el Senado, sino también en la defensa de la colegialidad y acción del Gobierno y de la relación ordenada entre los diversos poderes del Estado⁶⁵. De esta forma, la

moción..., ob. cit., pp. 96-98). Ese mismo autor reconoce la posibilidad, "aunque sea una hipótesis muy difícil de plantearse", de exigencia de la responsabilidad política "al día siguiente de haber sido elegido el Gobierno" (ibídem, p. 199), lo que le permite definir a esta como "la institución jurídica por la cual el Parlamento puede romper la relación de confianza inaugurada en el momento de nombramiento del Gobierno (...) o reiterada con la aprobación de una cuestión de confianza" (ibídem, p. 202).

⁶³ P. ej., la recepción de la moción de censura, con gran cantidad de variantes, para la destitución de los Presidentes de las Federaciones Deportivas españolas en sus respectivos Estatutos.

⁶⁴ La moción de *sfiducia individuale* para actuar la responsabilidad política del Ministro de Gracia y Justicia del Gobierno DINI se presentó el día 4.VII.1995, recibió el nº 1-00113, la suscribieron 54 Senadores y está recogida en el *Resoconto sommario* 191°, Senato della Repubblica, XII Legislatura, 4.VII.1995, p. 27. Fue discutida y aprobada los días 18 y 19.X.1995 (cfr. *Assemblea-Resoconto stenografico*, Senato della Repubblica, XII Legislatura, 234ª Seduta pubblica, 18.X.1995, pp. 4-101 y 235ª Seduta pubblica, 19.X.1995, pp. 3-69). El Ministro MANCUSO interpuso dos conflictos de atribuciones entre poderes del Estado ante la Corte Costituzionale (cfr. art. 134 Constitución italiana): el primero -presentado el día 19.X.1995- contra el Senado por la discusión el día anterior de la moción y el segundo -con fecha 23.X- contra el Senado, el Presidente del Consejo de Ministros y el Presidente de la República, solicitando la anulación de seis actos que abarcaban desde la presentación de la moción el día 4.VII hasta "il passaggio delle consegne" relativas al Ministerio de Grazia e Giustizia acaecido el 20.X. La Corte Costituzionale admitió los recursos (cfr. Ordenanza 27-27 ottobre 1995, n. 470, publicada en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* -1ª Serie speciale- n. 45 del 2.XI.1995, pp. 78-80, con corrección de erratas mediante un comunicado publicado en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* -1ª Serie speciale- n. 46, 8.XI.1995, p. 106) y los resolvió mediante Sentencia 6 dicembre 1995-18 gennaio 1996, n. 7 (publicada en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* -1ª Serie speciale- n. 4 del 24.I.1996, pp. 13-26).

⁶⁵ Se comienza la justificación de la moción en el apartamiento del Ministro del *indirizzo* fijado por el Senado a través del documento aprobado el 31.V.1995 y, particularmente, del empeño por recuperar la serenidad institucional necesaria para "assicurare l'indipendente esercizio della funzione giudiziaria" y de la recuperación de la funcionalidad de la administración de la justicia. Inmediatamente se focaliza la atención en la consideración de que su actuación ha determinado una situación conflictual en ese marco y -esto es clave- "ciò al di fuori della collegialità di governo". De

moción se dirige a resolver un problema intragubernamental, produciéndose la inversión de los parámetros que daban lugar a las crisis extraparlamentarias del Gobierno por desacuerdos entre los partidos políticos que componían la mayoría que lo sostenía: se trataría, ahora, de encontrar una solución extragubernativa - en sede parlamentaria- de una crisis interna del Ejecutivo. De este modo, la aprobación de la censura del Ministro revestiría a un hipotético acto de destitución, prácticamente, del carácter de acto debido, por respeto a la voluntad del Parlamento⁶⁶.

La moción presentada en el Senado italiano contenía un peculiar aspecto dispositivo -de acuerdo con la motivación interna que se acaba de señalar- y que se ha indicado como una de las cualidades intrínsecas de las mociones de censura constructivas: unir en un solo acto la manifestación de la confianza y de la desconfianza. La peculiaridad radica aquí en que se produce sólo en el nivel de los efectos políticos y no jurídicos y en la divergencia de los sujetos pasivos de ambas manifestaciones de la voluntad parlamentaria. Se propone, por un lado, la confirmación de la confianza en el Gobierno y, a la vez, expresando la censura del Ministro, lo anima a presentar la dimisión.

Entrando en la decisión de la Corte Costituzionale, para ella la forma de gobierno parlamentaria –aunque, más propiamente, parece tratarse del estadio actual en su evolución-, implica que la relación entre el Parlamento y el Gobierno se articula según el siguiente esquema: donde existe *indirizzo* político existe responsabilidad en sus dos variantes -colegial e individual- y, donde existe responsabilidad, "no puede no existir vínculo fiduciario"⁶⁷.

Igualmente, la Corte recuerda cómo el *indirizzo* político es determinado por el Parlamento y el Gobierno y a su realización se dirigen tanto la actividad colegial del Gobierno, como la individual de los Ministros en un desarrollo armónico. Esto supone que el empeño en la puesta en práctica del mencionado *indirizzo* resulta controlable por los sujetos que lo determinan, es decir, por el Parlamento y por el propio ejecutivo, disponiendo el ordenamiento de

este modo se puede dar el paso para incluir en esa responsabilidad política el "insanabile contrasto tra lo stesso Ministro ed il Presidente del Consiglio" -lo que se considera una violación de lo dispuesto en el art. 5.2 d) de la Ley 400/88 de Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, referido a las declaraciones públicas de los Ministros cuando "eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo"- y el contraste público entre el Ministro y el Presidente de la República. Por todo ello, se considera que la permanencia en el cargo del Ministro es incompatible "con l'efficace svolgersi dell'azione di governo e con un ordinato rapporto tra i poteri e funzioni dello Stato".

⁶⁶ Formalmente, dicha finalidad estaba en coherencia con el carácter técnico del Gobierno en el que se habían producido las divergencias y con la discusión doctrinal y política sobre el poder de revocación de los Ministros por parte del Presidente de la República.

⁶⁷ 8° Considerato in diritto. Esto supone que las mencionadas formas de responsabilidad reconocidas constitucionalmente, aseguran la actuación del *indirizzo* político, colocado en el centro de la articulación de las relaciones Parlamento-Gobierno.

instrumentos para asegurar las consecuencias del control efectuado por cada uno de ellos⁶⁸.

Así como la Corte asevera que no existe simetría entre la confianza y la censura, sí existe una correspondencia en el vínculo entre responsabilidad y censura, ya que la Constitución -especialmente en el art. 95.2-

"configura una responsabilidad política individual que no puede no tener implicaciones subsiguientes en lo relativo a sus consecuencias"⁶⁹.

De un modo claro, se resalta el carácter de juicio político que comporta la censura, lo que hace inadmisibles el control judicial o jurídico de las razones o del fin de la iniciativa tomada por la Cámara correspondiente⁷⁰. Afirmada la posibilidad de intervención del Parlamento, la Corte recuerda que es

"pacífica y común opinión en esta materia, que la confianza del Parlamento es presupuesto indiscutible para la permanencia en el cargo del Gobierno y de los Ministros, de modo que cuando desaparece, las dimisiones se configuran como acto debido con base a una regla fundamental del régimen parlamentario"⁷¹.

6. Conclusiones

Los puntos de conexión entre las modernas relaciones de representación y responsabilidad política presentan un aspecto propio en torno al componente de confianza política, presente en ambas. Esa presencia no es meramente estructural o funcional, sino que permite ir dotando de nuevos contenidos a

⁶⁸ A favor del realizado por el ejecutivo, están la dimisión del Gobierno completo o de un Ministro. A favor del realizado por el Parlamento, se encuentra la *sfiducia*, apta para dirigirse -según los casos- al Gobierno en su colegialidad o al Ministro individualmente, de acuerdo con la responsabilidad política que deriva del ejercicio de los poderes que les corresponden (cfr. 8º Considerato in diritto). La moción de censura se incluye entre los instrumentos funcionales al papel de las Cámaras de verificar la consonancia con el Gobierno respecto al *indirizzo* político, cuyo desarrollo corresponde al Gobierno. Ese papel de las Cámaras es dinámico, pues comienza con la aprobación del programa de Gobierno y, a través de sucesivas especificaciones, integraciones y también modificaciones, se traduce en una apreciación continua y constante de la actividad desarrollada (cfr. 10º Considerato in diritto).

⁶⁹ 8º Considerato in diritto. La censura no es un acto igual y contrario a la confianza, porque el otorgamiento de ésta supone la necesaria valoración global sobre la composición y programa político del Gobierno en el momento de su presentación a las Cámaras, mientras la censura es un juicio eventual y sucesivo sobre comportamientos, que puede recaer sobre el Gobierno en su colegialidad y es, también, susceptible de ser dirigida a un solo Ministro.

⁷⁰ Cfr. 10º Considerato in diritto. Así, las valoraciones que realice la Cámara -precisamente en cuanto expresión de la politicidad de los juicios que a ella le competen- se sustraen a cualquier control de la Corte referido a su finalidad (teleológico). Esto también se reitera en el 11º Considerato in diritto.

⁷¹ 12º Considerato in diritto. Por esto, al crear la confianza un vínculo político entre el Parlamento y el Gobierno, la aprobación del voto de censura hace nacer la obligación de dimitir. Por ello, en la letra b) del Fallo, se declara que "corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, sustituir al Ministro en relación al que una Cámara haya aprobado una moción de censura, cuando él no dimita y correspondía al Presidente de la República adoptar, a propuesta del Presidente del Consejo, el decreto de 19.X.95 con el que confería a este último la titularidad *ad interim* del Ministerio de Gracia y Justicia en sustitución del Ministro respecto al que el Senado había aprobado la moción de censura".

dichas relaciones. De ese modo, se acomodan mejor a las nuevas dimensiones que muestran en el marco de relaciones cada vez más complejo entre sí y con los distintos sujetos que operan en ellas.

Es necesario, por ello, retener la dimensión relacional, inserta en el núcleo conceptual de la representación política entendida en sentido jurídico público, que es el correspondiente a su incardinación constitucional. Dicha dimensión hace permanecer en ese núcleo un resto de la transformación histórica operada en el concepto, la *representación-poder*, fruto de la inicial evolución de la *representación-ante el poder*. Ambas, al mismo tiempo que han facilitado la legitimación democrática del gobierno, hacen que la representación sea el único fundamento teórico para hacer dos cosas distintas. Además, es importante percibir que abren perspectivas para revisar el concepto, de acuerdo con la situación actual: favorecen la dinamización de la relación de representación y el encuentro de un adecuado estatuto a los partidos políticos en ella, teniendo en cuenta el papel que juegan tanto en la creación de la representación, como en su administración o actividad representativa. Por ello, empiezan a abundar los intentos de definir un modelo empírico y normativo que dé razón de las relaciones complejas y la sobredimensión de significados producidas en todos los sujetos constitucionales que intervienen en esa relación representativa.

La función de integración de los ciudadanos en el sistema político -que sigue cumpliendo la representación- se acentúa en nuestro ordenamiento, al configurarse en la Constitución como una forma de dar efectividad a la participación política. Por ello, es necesario acumular la dimensión formal y de contenido de la representación, profundizando en su contenido jurídico-relacional, debiendo advertirse que esta tarea puede ser realizada de manera particularmente adecuada por los partidos políticos.

El pueblo español, titular de la soberanía, es quien es representado, esto es, el sujeto pasivo de la relación representativa. Ostenta un papel protagonista en el proceso representativo, por cuanto se trata de un sujeto real -lo cual favorece la permanencia de la relación- y plural -permitiendo acentuar la representatividad del momento inicial de la relación de representación-. Dichos caracteres se manifiestan, por tanto, al inicio de la relación representativa y en su posterior despliegue, permitiendo la concurrencia de una pluralidad de sujetos en todos esos momentos.

No todos esos sujetos son titulares de la relación representativa: los partidos políticos destacan por su intervención en todos los momentos del proceso representativo y por poseer las condiciones óptimas para ser mediadores. Diferenciar la creación y la administración de la relación de representación facilita la introducción de dimensiones de la representación como la confianza y la responsabilidad, lo cual fortalece la multifuncionalidad del concepto de representación: de un lado, técnica de participación política,

elevada por la Constitución al nivel de derecho fundamental, y, de otro, forma de legitimación del poder.

Tanto el representado como el representante ostentan una posición activa en una relación de representación democrática. Entre ellos existe un vínculo fiduciario, que aparecía ya en el origen del concepto y que siempre perdura. Esto no significa que ambos -representado y representante- ocupen la misma posición y, por ello, no es indiferente lo que suceda durante la actividad de representar. En esta última, se han de introducir elementos de responsabilidad, para asegurar que continúa produciéndose la actividad de ajuste -relativa- con el representado.

Respecto a la responsabilidad política, es preciso poner de manifiesto su efectiva vinculación con la representación política -a nivel conceptual e institucional, esto es, en la tarea de los propios órganos representativos y de los representantes individuales- y las transformaciones que ha sufrido debido a las nuevas condiciones de ejercicio de las tareas de gobierno y de representación. Debe recordarse que dicha vinculación ha sido incorporada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual las ha considerado pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa.

En el núcleo de la relación de control y de exigencia de responsabilidad permanece el elemento de la confianza política entre los sujetos activos y pasivos de dicha relación. Sin embargo, este elemento no agota la mencionada relación, pues en ella se incluye -como un nuevo contenido del concepto- el elemento de lucha política, característico del actual constitucionalismo democrático. Aún así, ese elemento de la confianza ha permitido la expansión de la técnica de la moción de censura, por cumplir bien el papel de instrumento de ruptura de la relación fiduciaria. Igualmente, ha propiciado la conexión con la función de dirección política, permitiendo la formalización de la exigencia de responsabilidad política y sus consecuencias jurídicas y políticas, entre los órganos constitucionales que determinan los contenidos de dicha función y los órganos de gobierno que han de realizarla en la práctica.

BIBLIOGRAFÍA

- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Prólogo* a TRUJILLO PÉREZ, A.J., *La moción de censura en las entidades locales*, Cívitas, Madrid, 1999, pp. 17-25.
- BÖCKENFÖRDE, E.W., "Democrazia e rappresentanza", *Quaderni Costituzionali*, anno V, nº 2, agosto 1985, pp. 227-263.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- ESTEBAN, J. DE, LÓPEZ GUERRA, L. (y otros), *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1982.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992.
- GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- GARCÍA SAN MIGUEL, L., "Participación en el poder y control de las élites como problema de la democracia moderna", *REP*, nº 143, septiembre-octubre 1965, pp. 105-131.

- GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1991.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992.
- GRAZIA, A. DE, "Representación: teoría", voz en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (dir. D. L. SILLS), edición española t. IX, Aguilar, Madrid, 1976, pp. 302-5.
- KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Labor, Barcelona, 1977.
- LEISERSON, A., "Responsibility", voz en *Dictionary of the Social Sciences*, edited by J. GOULD y W. L. KOLB, The Free Press, New York, 1964, pp. 599-601.
- LÓPEZ GUERRA, L., "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, nº 23, mayo-agosto 1988, pp. 71-97.
- MELLADO PRADO, P., *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1988.
- MIRKINE-GUETZEVICH, B., "Los orígenes del parlamentarismo europeo", *Revista de Derecho Público*, nº 17, mayo 1933, año II, t. II, pp. 129-143.
- PITKIN, H.F., *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985.
- PORRAS NADALES, A., *Representación y democracia avanzada*, CEC, col. Cuadernos y Debates, nº 50, Madrid, 1994.
- PORTERO MOLINA, J.A., "Sobre la representación política", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 10, septiembre-diciembre 1991, pp. 89-119.
- RAMÍREZ, M. (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1.978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, A., *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, CEC, Madrid, 1989.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, A., "El Estado de Partidos y algunas cuestiones de Derecho electoral", *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990, pp. 89-122.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, A., "La legislación española sobre las elecciones al Parlamento Europeo y el problema del doble mandato", *Revista de las Cortes Generales*, nº 15, 1988, pp. 267-300.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, A., "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos", *Revista de Estudios Políticos*, nº 58, octubre-diciembre 1987, pp. 137-190.
- RUBIO LLORENTE, F., *Prólogo a F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, El mandato parlamentario*, ob. cit., pp. 13-16.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., "Gobierno y responsabilidad", *Revista de Estudios Políticos*, nº 113-4, septiembre-diciembre 1960, pp. 35-66.
- SÁNCHEZ DE DIOS, J., *La moción de censura*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992.
- SARTORI, G., "Representación. Sistemas de representación", voz en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales* (dir. D. L. SILLS), edición española t. IX, Aguilar, Madrid, 1976, pp. 305-312.
- SARTORI, G., "El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos", *Revista de Estudios Políticos*, nº 147-8, mayo-agosto 1966, pp. 21-64.
- SCHNEIDER, H.P., *Democracia y Constitución*, CEC, Madrid, 1991.
- SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M.A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984.
- TOMÁS VILLARROYA, J., "Los orígenes del control parlamentario en España", *Revista de Estudios Políticos*, nº 132, noviembre-diciembre 1963, pp. 103-144.
- TORRES DEL MORAL, A., *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991.
- TORRES DEL MORAL, A., "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, nº 203, septiembre-octubre, 1975, pp. 145-212.
- VÍRGALA FORURIA, E., *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, CEC, Madrid, 1988.
- VV. AA., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985.
- VV. AA., *Quali riforma della rappresentanza politica?*, (a cura di F. LANCHESTER), Istituto di Studi Giuridiche, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Milano, Giuffrè, 1985.