

NUEVAS FORMAS DE PROTECCIÓN DEL MANDATO PARLAMENTARIO EN ESPAÑA E ITALIA

Marcos Criado

Resumen

El presente artículo realiza un análisis crítico de la jurisprudencia de los tribunales constitucionales español e italiano en materia de protección del mandato parlamentario individual, para poner de manifiesto los cambios que introduce en el Estado de partidos y en la dialéctica mayoría-minoría de los modernos sistemas parlamentarios.

Palabras clave: Mandato parlamentario; Derechos fundamentales; Partidos políticos; Tribunal Constitucional

Abstract

This article serves as a critical analysis of case law from constitutional courts of Italy and Spain regarding protection of individual parliamentary mandate and focuses on the changes within the status of parties and the minority-majority discussion of modern parliamentary systems.

Key words: Parliamentary mandate; Fundamental rights; Political parties; Constitutional courts.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La transformación que los sistemas parlamentarios de gobierno han sufrido en Europa desde su nacimiento, no ha producido hasta la fecha una evolución correlativa de las formas jurídicas de protección del mandato de los representantes nacionales. Aunque el estatuto de los parlamentarios ha variado, incluyendo facultades y derechos que no se encontraban en los primeros reglamentos de funcionamiento de las cámaras, sus garantías constitucionales siguen siendo idénticas a las que recogieron los constituyentes franceses de 1791. Estas garantías se explican dentro de un marco histórico que poco o nada tiene que ver con la actual configuración de los sistemas parlamentarios. La situación institucional del Parlamento y el desarrollo jurídico del mandato de los representantes se inscribe en el proceso de homogeneización social en que está empeñada la burguesía revolucionaria de los siglos XVIII y XIX. La construcción jurídica del sufragio

como función, y la instrucción y la propiedad como requisitos de acceso al mismo, sirven para alejar a las clases populares de la representación política y del poder. Pero con las clases privilegiadas la lucha tiene una traducción institucional: el poder burgués encarnado en el Parlamento debía encontrar formas de asegurar su autonomía frente al Poder Ejecutivo del monarca y frente a los jueces por él nombrados. De lo que se trataba era de consolidar los espacios de poder conquistados por la burguesía mediante privilegios que oponer a los privilegios del monarca. Sin embargo, el concepto de ley general que adoptan las nuevas constituciones no permite configurar situaciones jurídicas diferenciadas en razón del sujeto, por lo que la construcción jurídica de esa posición privilegiada debía ser distinta.

Como la función del Parlamento es la expresión unitaria de la voluntad soberana de la nación, las garantías de desarrollo de esa función no se otorgan por razón del sujeto, sino en defensa de la expresión de la soberanía, tratándose así no de privilegios, sino de prerrogativas constitucionales. La titularidad de esas prerrogativas por parte de cada parlamentario se basa en el principio representativo individual. La representación general permite afirmar que cada representante lo es de la nación y que la voluntad por él expresada es voluntad nacional. La prohibición de mandato imperativo permite así que sólo en cuanto representante del soberano y no de una parte del mismo (intereses singulares, circunscripciones electorales o colegios de notables) pueda justificarse un estatuto especial del parlamentario respecto del estatuto del resto de órganos constitucionales, porque no es la mera función del parlamentario lo que se quiere proteger, sino la función en tanto "forma" jurídica de expresión de la voluntad de la nación.

Finalmente, como el objetivo último de las prerrogativas de los miembros del Parlamento es la garantía de la supervivencia autónoma de la Cámara, la defensa de las mismas se objetiva en la competencia de la Cámara de enfrentarse al Poder Judicial que persigue al parlamentario, negándole la autorización para procesarle. De esta manera, resulta patente que el único supuesto material que está en mente de los constituyentes de 1791 es el de la persecución política a un miembro de la Cámara a través de un proceso judicial orquestado para modificar su composición a favor de los intereses del monarca, lo que nos coloca en un eje de tensión institucional entre rey y Parlamento, entre Ejecutivo y Legislativo.

El parlamentarismo contemporáneo altera profundamente el marco descrito. Respecto al Poder Judicial, la inmunidad parlamentaria no puede ya configurarse como una institución de "blindaje" del parlamentario frente a cualquier actuación jurisdiccional, puesto que el judicial es hoy en día un poder independiente del que no puede sospecharse sin más una persecución política. Respecto del funcionamiento institucional, la dialéctica en la que se circunscribe la protección del mandato parlamentario no se da ya entre Ejecutivo y Legislativo, sino entre mayoría y oposición. En los sistemas en que el nacimiento y la conserva-

ción del gobierno está necesitada de la confianza de la mayoría del Parlamento, las funciones legislativas y de dirección de la política nacional se concentran en un solo partido o en una coalición de partidos que obtuvieron la mayoría de los sufragios en las elecciones, mientras a las minorías, agrupadas en el concepto de oposición, no les queda sino el ejercicio de las funciones de control parlamentario.

Ya no es la autonomía del Parlamento el valor a proteger, sino los derechos parlamentarios de la minoría, la acción institucional de la oposición. Por tanto, la técnica de protección ya no puede referirse a habilitaciones procesales de la Cámara en su conjunto, sino definir ámbitos de protección individual del parlamentario. Se pueden individuar tres problemas a los que la protección contemporánea del mandato parlamentario debe dar respuesta: en primer lugar, frente a violaciones del mandato parlamentario que provengan del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo no se puede seguir confiando a la Cámara la defensa del libre desarrollo del mandato parlamentario de los diputados de la oposición, pues la mayoría podrá imponerse en las votaciones y rechazar la puesta en marcha de los mecanismos de garantía. Lo contrario significaría dejar en manos de la mayoría la protección de las minorías, vaciando así los institutos de garantía de cualquier contenido jurídico. En segundo lugar, la propia cámara, controlada por la mayoría, se convierte en virtual generadora de actos de intromisión en el libre desarrollo del mandato de los parlamentarios de la oposición, que no contarían con ningún medio jurídico de defensa. Por último, los partidos políticos, instrumento desconocido para los constructores del estatuto parlamentario, se convierten en un nuevo elemento de relación con el parlamentario y, por tanto, de intromisión en el desarrollo de la representación política según sus características constitucionales de generalidad y prohibición de mandato imperativo. De esta manera, mientras la construcción decimonónica sigue operando sustancialmente igual respecto a la hipótesis que recogió (denegación de suplicatorio en el caso de procesos que se presume que están motivados políticamente para alterar la composición de la Cámara), surgen dos nuevas realidades frente a las que hay que proteger el libre desarrollo del mandato parlamentario: el propio Parlamento o, más concretamente, los actos de sus órganos de gobierno, y los partidos políticos.

El reverso de la moneda de la protección del mandato parlamentario es la gobernabilidad. Al parlamentario se le quiere libre y autónomo, pero no tanto como para poder cambiar a su antojo de formación política, deshaciendo mayorías surgidas de las urnas y provocando cambios de gobierno dentro de una misma legislatura. Desde este punto de vista, la técnica de protección adoptada implica una concepción de la libertad y la autonomía del parlamentario, concepción desde la que será posible o no arbitrar formas de limitación de la movilidad parlamentaria.

La exposición crítica de las respuestas que generalmente por vía jurisprudencial se han articulado frente a estos problemas en España e Italia son el objeto de

este escrito. En el caso español se trata de una jurisprudencia asentada y que goza de amplio desarrollo, mientras que en Italia se trata de un debate doctrinal frente a posibilidades de protección que la Corte Constitucional parece haber dejado abiertas, pero que aún no ha convertido en jurisprudencia.

LA RESPUESTA CONTEMPORÁNEA AL PROBLEMA INICIAL: LA PERSECUCIÓN JUDICIAL CONTRA LOS PARLAMENTARIOS POR MOTIVOS POLÍTICOS

La construcción decimonónica de la inmunidad parlamentaria, es decir, de la necesidad de autorización de la Cámara de Pertenencia para poder procesar a un parlamentario, se encuentra con dos problemas hoy en día. De una parte, en un sistema democrático asentado no se puede seguir afirmando que la compatibilidad entre proceso judicial y función parlamentaria debe ser declarada por el Parlamento, porque tal afirmación parte del prejuicio de que los procedimientos judiciales contra parlamentarios están motivados por razones políticas, lo que es incompatible con la afirmación constitucional de la independencia del Poder Judicial. De otra parte, no puede seguir correspondiendo a la Cámara de Pertenencia la decisión sobre la autorización a procesar, porque ello significa dejar en manos de la mayoría parlamentaria la decisión sobre la tutela del adversario político, es decir, de la oposición. En este punto nos centraremos en el primero de los problemas, mientras el segundo recibirá distintas respuestas a lo largo del trabajo, al hilo de la exposición de las soluciones jurisprudenciales establecidas en España e Italia.

En un sistema constitucional donde todos los poderes responden a un único principio legitimador democrático, no puede sino afirmarse la compatibilidad general entre proceso judicial y función parlamentaria. Desaparecida la dependencia del Poder Judicial del Ejecutivo, no puede sospecharse que se ponga en peligro la autonomía del Parlamento en cada proceso judicial contra un representante. Si la justificación de la posición procesal privilegiada del parlamentario se encuentra en la defensa de la soberanía, no puede pensarse que la Cámara de Pertenencia goce de discrecionalidad a la hora de denegar una autorización a procesar, sino que sólo podrá hacerlo cuando el proceso judicial ataque directamente la voluntad del soberano plasmada en la composición del Parlamento.

En esta línea argumentativa, el Tribunal Constitucional español (TC) ha interpretado restrictivamente la inmunidad parlamentaria como una garantía sólo válida frente a actos políticamente motivados del Poder Judicial en vía penal, con el objetivo de alterar la composición que al Parlamento ha otorgado la voluntad popular. El significado de la autorización a procesar es el de hacer un juicio político sobre la acción judicial, y los juicios políticos corresponden al órgano político por antonomasia, el Parlamento, y no al Poder Judicial, por lo que una situación de persecución política no podría resolverse mediante el sistema de

recursos frente a las decisiones jurisdiccionales.¹ La autorización a procesar tiene una aplicación general en la letra del artículo 71.2, pero el TC ha reducido su contenido a una declaración de la Cámara en la que se afirme que la motivación del juez es política, con los objetivos ya dichos, y no conforme a derecho, lo que significa abrir un conflicto político con el Poder Judicial. En el resto de los casos, el proceso contra un parlamentario se entiende conforme al libre desarrollo de su mandato.

Esta conformidad entre proceso judicial y mandato parlamentario es aún más patente en Italia. Con el inicio de los procesos de *Tangentopoli* en que se puso de manifiesto la corrupción generalizada de todo el sistema político italiano, la Ley Constitucional N. 3 de 1993 reformó el artículo 68 de la Constitución italiana de 1947 (CI) eliminando la autorización a procesar, salvo para los casos expresamente previstos.² Estos casos son los únicos en los que el carácter no persecutorio debe ser declarado previamente por la Cámara de Pertenencia, y deben entenderse como régimen especial. El criterio general del artículo 68 CI será el de la compatibilidad con la actividad del Parlamento y del parlamentario de los deberes que para este último puedan derivarse como consecuencia del proceso a que está sometido (Bin, Brunelli, Veronesi, p. 113), es decir, el de la idoneidad de los remedios procesales de impugnación de los actos viciados para tutelar la posición del diputado.

El problema es que en Italia, además de la autorización a proceder, existe otra posibilidad para que la Cámara proteja a sus miembros de los procesos judiciales y es el del conflicto de atribuciones entre Parlamento y Poder Judicial. El conflicto de atribuciones consiste en el recurso ante la Corte Constitucional para que decida una competencia que reclaman dos o más poderes del Estado a favor de uno de ellos, o para que ordene a uno de los poderes que cese en una actividad que obstaculiza o impide el desarrollo de las competencias constitucionalmente atribuidas a otro poder. De esta manera, cuando la Cámara niegue la autorización a procesar, el Poder Judicial puede plantear conflicto de atribuciones con el Poder Legislativo y lo mismo pueden hacer ambas cámaras cuando el Poder Judicial procese a uno de sus miembros.

¹ "... la amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede ser de tipo político y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular (...) y lo que permite, por tanto, la institución de la inmunidad es que las propias Cámaras realicen algo que no pueden llevar a cabo los órganos de naturaleza jurisdiccional, como es una valoración sobre el significado político de tales acciones" (STC 51/1985, de 22 de julio, FJº 6º). Cfr. también STC 243/1988, de 19 de diciembre y auto 526/1986, de 18 de junio.

² Artículo 68 Constitución de la República Italiana: "Los miembros del Parlamento no pueden ser llamados a responder por las opiniones expresadas y los votos dados en el ejercicio de sus funciones. Sin autorización de la Cámara de Pertenencia, ningún miembro del Parlamento puede ser sometido a vigilancia personal o domiciliar, ni puede ser arrestado o de cualquier otro modo privado de la libertad personal, o seguir detenido, salvo que sea en ejecución de una sentencia irrevocable de condena, o que sea sorprendido en el acto de cometer un delito para el que está previsto el arresto obligatorio en caso de flagrancia. Análoga autorización es necesaria para someter a los miembros del Parlamento a interceptaciones, en cualquier forma, de conversaciones, comunicaciones o a secuestro de correspondencia".

Hasta ahora la Corte italiana había reconocido exclusivamente a cada una de las cámaras como órganos legitimados a plantear conflicto de atribuciones,³ considerándose las prerrogativas parlamentarias como garantías para el libre ejercicio de la función parlamentaria y no como privilegio personal del parlamentario. Por tanto, la Corte construía su propio juicio como un control sobre la no arbitrariedad de la decisión parlamentaria a guisa de “verificación externa” (sentencia m. 443 de 1993). Ello significa que las prerrogativas se reputaban un poder de la Cámara y era ésta el sujeto tutelado, y no el parlamentario individual.

En la evolución jurisprudencial más reciente, la Corte ha cambiado el criterio. Respecto de la autorización a procesar del artículo 68.1 CE, relativa a las opiniones expresadas por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, la Corte ha afirmado que “no puede verificar la corrección constitucional de un pronunciamiento de inviolabilidad sin verificar si la inviolabilidad subsiste, es decir, si la opinión sobre la que se discute ha sido expresada en el ejercicio de las funciones parlamentarias, a la luz de la noción que de ese ejercicio se deriva de la Constitución” (Sentencia n. 10 de 2000, punto 3). Así, el juicio en sede de conflicto entre poderes no es ya un control sobre los vicios procedimentales de una determinación discrecional de la Cámara, sino que la Corte afirma su propia competencia para controlar el fondo de la decisión parlamentaria, es decir, para controlar si la opinión sobre la que se discute ha sido efectivamente expresada en el ejercicio de las funciones parlamentarias. En la reconfiguración del valor “autonomía de las cámaras” realizado por la Corte constitucional en las sentencias n. 10 y n. 11 de 2000, no se entiende ya qué función corresponde a la autorización a procesar de la Cámara, visto que la perspectiva valorativa la reclama la Corte para sí.

Este control de la Corte se extiende también a otras prerrogativas. Puesto que la intención de la reforma del artículo 68 CI era la de eliminar la autorización a procesar, salvo para los casos expresamente previstos, y por tanto la de establecer la compatibilidad entre función parlamentaria y sometimiento a proceso para el resto de las hipótesis, si la Cámara de Pertenencia planteara conflicto de atribuciones con el Poder Judicial por menoración de sus funciones cuando un parlamentario fuera sometido a proceso, la postura de la Corte debería ser la de no admitirlo por inexistencia de materia de conflicto constitucional. Sin embargo, con la ordenanza n. 102 de 2000 la Corte admitió un conflicto de atribuciones en el que la Cámara de los Diputados italiana declaraba que el proceso judicial al que estaba sometido el diputado Previti le impedía ejercer su función de voto debido a que debía personarse en el proceso para ejercer su defensa, lo que afectaba a la función constitucional de la propia Cámara, conflicto resuelto con la sentencia n. 225 de 2001, de 4 de julio.

³ Cfr., por todas, la sentencia n. 265 del 1997, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 2430 s., con nota de Malfatti, E. *La giurisprudenza costituzionale e l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le camere e l'autorità giudiziaria*, ivi, pp. 2444 s.

En esta sentencia, la Corte declara (*considerato in diritto* 3) que, después de la abrogación del 2º párrafo del artículo 68 CI, los remedios procesales previstos por el derecho común sirven para tutelar al parlamentario, pero no para tutelar la función constitucional de la Cámara, para lo que es necesario el conflicto de atribuciones. Como la función constitucional de la Cámara se ve afectada por cualquier acto judicial que repercuta sobre el ejercicio de las atribuciones de uno de sus parlamentarios, la admisión del conflicto se traduce en un régimen especial de protección del parlamentario, en una garantía reforzada respecto de la garantía general de comportamiento procesal imparcial, a resolver en sede constitucional a través del conflicto de atribuciones. Por tanto, aun siendo la autonomía de la Cámara el valor a proteger a través de la sentencia comentada, la admisión del conflicto en los casos en que la acción judicial afecte al ejercicio de las funciones de un parlamentario, significa una ulterior garantía para el propio parlamentario, que es exactamente lo que se intentó evitar con la reforma del artículo 68 CI. De esta manera, se desconoce la reforma antedicha, constituyendo la intervención de la Cámara y el pronunciamiento de la Corte un sucedáneo de la autorización a procesar, en que la compatibilidad entre proceso judicial y ejercicio de la actividad parlamentaria no viene establecida por la Constitución, sino que debe ser declarada por la Corte Constitucional.

Mientras que en España el Tribunal Constitucional, desarrollando sus funciones de intérprete constitucional, ha fijado el único contenido constitucionalmente posible de la denegación de la autorización a procesar, en Italia, desde el punto de vista real, lo que se ha producido es una sustitución en el sujeto encargado de controlar la compatibilidad entre mandato parlamentario y acción jurisdiccional, arrojándose esta función la Corte constitucional. El problema es que si hacemos caso de lo establecido por el Tribunal español, en muchos casos ese control será político y no son los órganos jurisdiccionales, ni siquiera un órgano de naturaleza mixta como puede ser la Corte constitucional, los llamados a realizar un control de este tipo.

EL CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE PARLAMENTARIO Y CÁMARA DE PERTENENCIA

Este cambio jurisdiccional de la Corte Constitucional italiana tiene otra serie de connotaciones sobre la posibilidad, hasta ahora negada en Italia, de que el parlamentario proteja constitucionalmente su ámbito personal de atribuciones frente a las decisiones de los órganos del Parlamento.

Esta posibilidad fue admitida por primera vez por el *Bundesverfassungsgericht*, determinando que sólo se conseguía proteger al parlamentario individual a través de un conflicto de atribuciones del que fuese sujeto el Parlamento. Algunos diputados comunistas del *Land* de Brema, a los que se les retiró el mandato parlamentario por decisión del *Staatsgerichtshof* local, aplicando la sentencia

que declaraba anticonstitucional el KPD, presentaron recurso de constitucionalidad (*Verfassungsbeschwerde*) al Tribunal Constitucional federal, denunciando la violación de los derechos establecidos en los artículos 38 y 33.2 (prohibición de mandato imperativo y principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos). El Tribunal declaró inadmisibile el recurso,⁴ argumentando que la prohibición de mandato imperativo no funda un derecho individual del diputado que éste pueda hacer valer como cualquier otro ciudadano, sino que define el estatus del diputado y le impone deberes en cuanto miembro del Parlamento. Por tanto, el artículo 38 no podría invocarse en este caso como fundamento de un recurso constitucional ni siquiera en el caso de que la pérdida del mandato afectase a un miembro del *Bundestag*. El Tribunal precisó finalmente que un diputado puede hacer valer los derechos relacionados con su estatus constitucional sólo en el ámbito de una controversia entre órganos. Como veremos en los párrafos siguientes, frente a esta jurisprudencia lo que hace el Tribunal español es individuar un ámbito de protección del parlamentario individual a través de un derecho propio al mandato tutelable mediante recurso de amparo.

Hasta el momento, la Corte Constitucional italiana ha rechazado todos los conflictos interpuestos por parlamentarios individuales, si bien es cierto que todos los casos planteados se referían a conflictos con el Poder Judicial. Respecto de la prerrogativa del primer párrafo del artículo 68 CI (inviolabilidad), la Corte determinó en la sentencia n. 1150 de 1988 que no existiendo declaración de la Cámara sobre la autorización a procesar, no había materia actual de conflicto con la autoridad judicial, es decir, que faltaba el presupuesto objetivo del conflicto mismo.⁵ Respecto de las otras prerrogativas del artículo 68 CI, con la ordenanza n. 101 de 2000, la Corte determina que la posición del parlamentario individual está suficientemente tutelada por los medios procesales de impugnación de los actos viciados, y por tanto no existe legitimación individual para interponer conflicto. Después de las sentencias n. 10 y n. 11 de 2000, el primer argumento desaparece: no puede ser presupuesto de la inadmisión del parlamentario individual al conflicto el hecho de que el juicio sobre la adecuación de su conducta a la función parlamentaria pertenezca a la Cámara, porque corresponde a la Corte Constitucional. Por ello, existiría materia de conflicto sin necesidad de esperar la declaración de la Cámara.

A pesar de que hasta ahora no se ha admitido al parlamentario al conflicto, la Corte, en su ordenanza n. 177, parece dejar la puerta abierta cuando, rechazando la pretensión del actor, dice que "...ello no afecta a la cuestión de que en otras situaciones se puedan configurar atribuciones individuales de poder constitucional para cuya tutela el parlamentario individual esté legitimado a recurrir al instrumento del conflicto entre poderes del Estado". Puesto que en el caso de

⁴ Decisión de 14 de mayo de 1957, n. 28, en BverfGE, VI, p. 445 ss.

⁵ Confirmado después por las ordenanzas 388, 389 y 446 de 1998 y en la 31 de 1999.

conflictos entre Parlamento y Poder Judicial la Corte ha dejado claro que el objeto de protección es la función constitucional conjunta de cada Cámara no parece, a pesar de las incongruencias avanzadas, que vaya a admitirse la legitimación del parlamentario.

Queda abierta la cuestión del conflicto entre parlamentario y Cámara de Pertenencia, caso que aún no se ha planteado en Italia. En este tipo de conflictos no puede atenderse a una mera legitimación subjetiva, sino que ésta deberá quedar absorbida por el elemento objetivo del conflicto, ya que no se puede exigir el requisito de que el sujeto legitimado pueda vincular la voluntad del órgano porque la voluntad de la Cámara de Pertenencia se declara a través de un acto de uno de sus órganos que es precisamente contra el que actúa el parlamentario. Será, por tanto, desde la reconstrucción del objeto contencioso y desde su conexión con las normas constitucionales que establecen las competencias reservadas al parlamentario, que se podrá, eventualmente, reconocer al parlamentario como poder del Estado a efectos de un conflicto de atribuciones. Para ello hay que resolver tres cuestiones: con respecto a la admisibilidad, la existencia de un interés a recurrir adecuado a las características de actualidad y concreción, tal como las define la Corte en la sentencia n. 420 de 1995; en segundo lugar, habrá que encontrar las funciones que la Constitución reconoce al parlamentario individual y no a la Cámara en su conjunto; en tercer lugar, habrá que demostrar que esas funciones se establecen en interés de un principio o valor constitucional, es decir, habrá que determinar el "interés constitucional" a proteger a través de la tutela del parlamentario individual contra la Cámara de Pertenencia. Estas tres cuestiones están resueltas en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español que construye un derecho fundamental del representante a su mandato. A la exposición crítica de esta jurisprudencia se dedican los párrafos que siguen.

EL DERECHO FUNDAMENTAL DEL PARLAMENTARIO NACIONAL A SU MANDATO EN ESPAÑA

La Constitución española de 1978 (CE en lo sucesivo) añade a los esquemas representativos del primer constitucionalismo la regulación en sede constitucional de los partidos políticos (artículo 6) como "instrumentos fundamentales para la participación política", expresión del "pluralismo político", que es un valor superior del ordenamiento jurídico constitucional (artículo 1). El artículo 23 contiene el derecho de participación de los ciudadanos en la vida política y su acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, derecho fundamental tutelable ante el Tribunal Constitucional mediante recurso de amparo, y el artículo 66.1 atribuye la representación del pueblo español a las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado). La autonomía parlamentaria se garantiza a través de los institutos clásicos de la prohibición de mandato imperativo (artículo 67.2), la no delegabilidad del voto (artículo 79.3) y las prerrogativas

parlamentarias (artículo 71). Así, en 1985 escribía Pedro de Vega: “No admite dudas de ningún género y, por tanto, no merece la pena discutirlo, (...) el reconocimiento jurídico de la absoluta libertad del diputado (como consecuencia de la prohibición de mandato imperativo) lleva implícita la titularidad personal del escaño” (De Vega, 1985:39). Pero no ha sido el artículo 67.2 el fundamento de la misma afirmación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El artículo 11.7 de la Ley 39/1978, reguladora de las elecciones municipales, establecía: “Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le (*sic*) presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior (a los candidatos de la lista según el orden que en ella conste). El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato”. La norma, por tanto, establecía el mandato de partido en el ordenamiento español para las elecciones a cargos representativos municipales y ello planteaba dudas acerca de su constitucionalidad. Como el ámbito de aplicación de la prohibición constitucional de mandato imperativo se limita a los parlamentarios nacionales, la inconstitucionalidad del artículo en análisis no parecía que pudiera determinarse a través de un control directo por la vía del recurso de inconstitucionalidad, pero permanecía abierta la vía del recurso de amparo para la protección de los derechos fundamentales, como era el establecido en el artículo 23.2 CE (“Asimismo, tienen —los ciudadanos— derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”).

La violación de este artículo se alegaba en el recurso de amparo 374/1981, a través de cuya resolución el Tribunal Constitucional se pronunció por primera vez sobre actos particulares de aplicación del artículo 11.7 de la Ley 39/1978. El actor no contestaba la legitimidad constitucional de la pérdida del mandato (hipótesis regulada por la Ley), sino que se lamentaba de que, en su opinión, la expulsión no se había producido conforme a los estatutos internos del partido.⁶ Sin embargo, el Tribunal fue más allá del *petitum* y entró, inapropiadamente, en el fondo del asunto, utilizando de hecho el recurso de amparo como un auténtico juicio sobre la inconstitucionalidad *in abstracto* del artículo 11.7 de la Ley 39/1978. Desde el momento en que el recurso de amparo sólo puede “restablecer o preservar derechos fundamentales” (artículo 41.3 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC en lo sucesivo), la constitucionalidad de la pérdida del cargo representativo determinada por la expulsión del partido, sólo puede reconducirse a la existencia de un derecho fundamental y, en todo caso, la declaración de inconstitucionalidad nunca tendrá un valor constitutivo,

⁶ Cfr. Sentencia 152/1982, de 18 de marzo, de la Audiencia Territorial de Madrid. Sobre esta sentencia, cfr. A. Fernández Miranda Campoamor. “El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 4, 1982.

sino sólo declarativo, porque el Tribunal no puede expulsar normas del ordenamiento jurídico a través del recurso de amparo.

La clara formulación del artículo 23.2 no permite al Tribunal muchas matizaciones jurídicas, y por tanto el análisis de semejante derecho fundamental “ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo con los demás” (Sentencia del Tribunal Constitucional⁷ 5/1985, Fundamento Jurídico 3^o⁸), presupuesto para conectar el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes (artículo 23.1), con la igualdad formal en el acceso a los cargos públicos (artículo 23.2)⁹: “...el daño que los ciudadanos, como representados, padezcan *no es lesión de un derecho propio, sino reflejo de la vulneración de un derecho ajeno*, pues el trato discriminatorio de que puede ser objeto el representante... afecta en primer término a su propio ámbito protegido y sólo indirectamente, y en la medida en que lo desplace de su cargo o función... a la situación jurídica de los representados” (STC 10/1983, FJ 2^o). De esta manera, el Tribunal español establece que la representación protegida a través del artículo 23.1 no es sólo la de los electores representados, sino que existe un ámbito de protección del que es titular el representante, un derecho fundamental del representante al ejercicio de su función. Sabemos que este derecho no es el del artículo 23.2, es decir, el derecho a no ser discriminado en el acceso a las funciones públicas, porque en ese caso no haría falta poner en relación los dos puntos del artículo 23. Por tanto, existe otro ámbito, otro contenido de la representación del que es titular el representante y que se puede conculcar no sólo a través de la violación del principio de igualdad¹⁰ (artículo 23.2), sino por cualquier otro acto ilegítimo, siempre que las normas o los actos sean incongruentes con la naturaleza electiva del cargo.

Puede pensarse que el Tribunal Constitucional español llega a una teoría desconcertante sólo por no seguir la vía procesal a que le obliga el artículo 55.2 LOTC en las hipótesis en que, dentro de un juicio del que conozca por un recurso de

⁷ En adelante STC.

⁸ En adelante FJ.

⁹ “El derecho que la Constitución (artículo 23.1) garantiza a todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es *un derecho que corresponde a cada ciudadano* y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del *derecho del representante a ejercer la función que le es propia*, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados” (STC 10/1983, FJ 2^o). “... ambos derechos son aspectos indisolubles de una misma institución, nervio y sustento de la democracia” (STC 24/1990, FJ 2^o); “... dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el artículo 1 CE” (STC 71/1989, FJ 3^o); “... modalidades o variantes del mismo principio de representación política” (STC 119/1995, FJ 2^o); “... lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimidad democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran” (STC 119/1995, FJ 1^o).

¹⁰ STC 185/1999, de 11 de octubre: “de modo que además de un derecho de igualdad, el artículo 23.2 incorpora también un contenido sustantivo propio si se pone, como es preciso, en relación con el párrafo primero del mismo precepto...”.

amparo, tenga dudas acerca de la constitucionalidad de una ley (la llamada “autocuestión de inconstitucionalidad”).¹¹ En mi opinión, sin embargo, es más correcto pensar que el Tribunal intenta introducir el principio democrático de la soberanía popular (artículo 1.2 CE) en la argumentación contra el mandato de partido. Tradicionalmente se ha sostenido que la única forma de democracia posible en los estados contemporáneos es la que permiten los partidos políticos organizando y representado los intereses que se encuentran en la sociedad, y que, frente a ello, la configuración general de la representación y la prohibición de mandato imperativo no sólo desconocen el funcionamiento del estado de partidos, sino que además es ficticio pretender una representación de un interés general que esté por encima de los intereses particulares de los grupos (Kelsen, 1977:42). Pero el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve en otras ocasiones la estrecha relación existente entre el derecho de participación de los ciudadanos a través de representantes y los principios fundamentales del ordenamiento español, cuando ha declarado que aquél es la forma de manifestación del ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo español (STC 51/1984, FJ 2º),¹² dejando claro que el artículo 23 CE no contiene el derecho a ser representado, sino el derecho a participar mediante representantes libremente elegidos.

Así, según el TC existen dos ámbitos de protección del derecho de participación mediante representantes. Uno propio de los ciudadanos, que se ve afectado cuando se priva al representante de su función, y otro propio del representante, al que afectan también otros actos ilegítimos. Estos actos susceptibles de vulnerar el derecho del representante son distintos de la persecución judicial y a su análisis en la jurisprudencia del TC se dedican los párrafos siguientes.

DERECHO FUNDAMENTAL DEL REPRESENTANTE Y PARTIDOS POLÍTICOS

Recuperación del principio representativo individual y estatus del poder público

Establecido el derecho fundamental que legitima la intervención del Tribunal por vía de recurso de amparo, veamos cómo argumenta la violación de este derecho en el caso en cuestión. En primer lugar, en opinión del Tribunal Constitucional son los candidatos individuales quienes reciben el mandato de los electores y no el partido; por ello el partido no puede destruir por disolución la relación entre representantes y cuerpo electoral (STC 10/1983, FJ 4º). En segundo lugar, los partidos políticos “no son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia,

¹¹ Artículo 55.2 LOTC: “En el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en nueva sentencia...”.

¹² Cfr. también STC 23/1984, de 20 de febrero.

sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. La trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y servir de cauce fundamental para la participación política) no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos" (STC 10/1983, FJº 3º). Por tanto, la argumentación del Tribunal consiste en afirmar que la representación implica que la permanencia en los cargos de cuantos vienen directamente designados por elección popular no puede subordinarse a otro poder que no deriva de la voluntad popular. En otras palabras, sólo los poderes públicos (todos ellos legitimados por la voluntad popular) pueden privar al representante de su cargo. Los partidos políticos no son poderes públicos ni órganos del Estado, por tanto, el artículo 11.7 de la Ley 39/1978 viola el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes.

Estas consideraciones provocan votos particulares en todas las sentencias de 1983, menos en la STC 28/1983, de 21 de abril. Estos votos parten de una idea distinta del papel del partido político en la democracia moderna, lo que conduce a los magistrados a negar la inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la Ley Electoral Municipal. Son los votos de la sentencia 10/1983 los que manifiestan posiciones teóricas de base distintas de las elegidas por la mayoría del Tribunal. Respecto al primer argumento del Tribunal, éste procede a recuperar el principio representativo individual que parece excluido por la CE. De la expresión del artículo 66.1 CE ("Las Cortes Generales representan al pueblo español...") se deriva que es el órgano válidamente formado y no cada uno de sus componentes el que representa al pueblo, es decir, la unidad ideal del pueblo en su conjunto. La Constitución de 1978 rompería así con la hipótesis liberal de la representación nacional individual, según la cual cada representante representa a la nación.¹³ Además, los magistrados disidentes recuerdan que los partidos políticos ejercen funciones públicas constitucionalmente reconocidas en el artículo 6, funciones de composición de la realidad social y de mediación entre sociedad civil y Estado, a la luz de las que no se puede afirmar que sean extraños a la voluntad popular y que su intervención en la representación esté desvinculado de ella.¹⁴

¹³ "Con arreglo a la idea tradicional de la democracia representativa, todos los representantes lo son conjuntamente de todo el pueblo, también considerado en su conjunto. Nuestra Constitución ratifica aún más enérgicamente esta idea al referirse no a los "diputados", como ocurre en otras Constituciones, sino a las Cortes Generales como representantes del pueblo español (...). De todo ello se infiere, a nuestro entender, que en el ámbito de la representación nacional no se trata de que todos y cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos, sino que, como se ha dicho, es el conjunto de representantes reunidos en las Cámaras reglamentariamente convocadas lo que representa al conjunto de los ciudadanos" (Argumento n. 2).

¹⁴ "Sin entrar en la discutida posición que los partidos políticos tienen en la democracia actual, parece claro, en todo caso, que, aun no siendo poderes públicos, tampoco pueden calificarse de simples organizaciones privadas y se sitúan en la zona gris entre lo público y lo privado, distinción esta última que no puede formularse en nuestros días de forma tajante. Quizá la forma menos polémica de calificar en lo que aquí interesa esa particular posición consiste en considerarlas como asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones públicas, y ello no en virtud de una situación de hecho, sino porque expresamente lo dice el citado artículo 6º de la Constitución al afirmar entre otras cosas que son "instrumento fundamental para la participación política". Pero la forma en que se ejerce esa intervención "fundamental" (...) está determinada

Respecto al segundo argumento del TC (la facultad de revocar al representante debe ser competencia de un poder público y, puesto que el partido no lo es, no está legitimado a ejercerla), el hecho de que el origen popular del poder implique que la titularidad del mismo es legítima sólo cuando hay mediación popular, no implica que los poderes públicos tengan el monopolio del ejercicio de las funciones públicas. El Tribunal entra en contradicción consigo mismo cuando, para evitar a los partidos el ejercicio de las facultades de remoción de los representantes, utiliza como justificación el estatus del poder público y no el democrático de la voluntad popular, que previamente ha utilizado para recuperar el principio representativo individual. Llegados a este punto, la discusión sobre la naturaleza del partido político no tiene sentido. Debemos ver en cambio si la naturaleza jurídica de las funciones públicas desarrolladas por los partidos está de acuerdo con el contenido del artículo 11.7 de la Ley 39/1978, y si este contenido significa que la permanencia del representante en su cargo dependa de una voluntad extraña a la de los electores.

El falso debate sobre la naturaleza del partido político y la reformulación del problema sobre la naturaleza de las funciones desarrolladas por el partido

No hay duda de que los titulares del derecho fundamental de participación son los individuos, y que los elegidos son personas singulares, pero, desde un punto de vista jurídico, es igualmente cierto que se vota a favor de una candidatura, de una lista, y no a favor de candidatos individuales, como el propio Tribunal reconoce: “En un sistema de lista como el vigente en nuestro ordenamiento electoral no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, en relación con éstos, de cocientes...” (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4º). Respecto de ello, el hecho de que la sustitución prevista en el artículo 11.7 de la Ley Electoral Municipal, se haga con el candidato siguiente de la misma lista, para el Tribunal no significa más que “consecuencia técnica del sistema proporcional, dentro del cual no cabe la celebración de elecciones parciales para cubrir una sola vacante...” (STC 10/1983, FJ 3º).

En la primera normativa electoral democrática española tras la dictadura (Decreto-Ley 20/1977), las vacantes de los senadores elegidos por los cuerpos electorales regionales se cubrían a través de elecciones parciales. La Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, sanciona que toda candidatura debe incluir un candidato suplente (art. 171.2) que, en caso de vacante, accederá al escaño (art. 166.2). Si la única intención de esta reforma fuese la de evitar costosas elecciones parciales, habría bastado con cubrir la vacante con el candidato más votado y privado de escaño en la circunscripción del candidato salien-

por la Ley, en este caso precisamente la Ley de Elecciones Locales, por lo que, siguiendo el hilo del argumento de la Sentencia, las ‘funciones públicas’ asignadas a los partidos por la Constitución derivan ‘mediatamente’ a través de la Ley, de la voluntad popular” (Argumento n. 4).

te. Por tanto, se puede interpretar en el sentido de expresar un deseo de continuidad en la representatividad política, representatividad cuyo componente proporcional el mismo Tribunal reconoce que está ligada a los partidos políticos (STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 2º).¹⁵

En relación con este tema, una ilustre doctrina propone la teoría de los partidos políticos como guardianes de la representatividad y de la *responsiveness*, entendida como actuar según el programa electoral defendido por el representante durante la campaña electoral (Bastida Freijedo, s.d.:215-217). Los partidos políticos podrían gozar de legitimidad para custodiar la voluntad programática expresada por el pueblo en las urnas, según los requisitos y garantías establecidos en el ordenamiento jurídico, derivados del principio democrático del Estado de derecho y del derecho de participación del artículo 23 CE. De esta manera, la decisión del partido político sobre los representantes elegidos entre sus listas electorales, no sería extraña a la voluntad expresada por los electores, y la pérdida del mandato podría concebirse como las causas de incompatibilidad del artículo 70.1 CE.¹⁶ Igualmente, la inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la Ley Electoral Municipal de 1978 no se resentiría de la habilitación de sujetos no considerados poderes públicos para poner fin a la función representativa del electo. Por otra parte, si entre las garantías de lealtad del representante a los electores se incluyen el abandono del partido o del grupo parlamentario y la expulsión, esta última no puede ser ya un instrumento privado de disciplina interna del partido, y sus presupuestos concretos deberían regularse por una ley orgánica.¹⁷ Dado que esta disciplina no existía en el momento en que se dictó la sentencia, el artículo 11.7 estaría todavía derogado por la Constitución.

Lo que hace el juez constitucional español al determinar la naturaleza jurídico-privada de los partidos políticos es, de una parte, cerrar la discusión en torno a una posible doble representación partidos/órganos en el derecho español y, de otra, negar que se haya verificado en España la incorporación constitucional del partido político, sino que sólo se ha dado su "reconocimiento" por parte de la Constitución.¹⁸ Los partidos políticos siguen siendo creaciones libres, sujetos sociales surgidos del ejercicio de la libertad de asociación del artículo 22 CE (STC 10/1983, FJ 3º). Aunque algunas de sus funciones puedan ser consideradas separadamente por parte del ordenamiento jurídico, los partidos no son todavía

¹⁵ "Como es sabido, la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera sean sus modalidades concretas, su *idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuanto menos ajustada a su importancia real*".

¹⁶ Vid. también los artículos 155-160, 203 y 211-213 de la Ley Orgánica 5/1985, artículos 19-20 del Reglamento del Congreso de los Diputados y artículos 15-17 del Reglamento del Senado.

¹⁷ Desde el momento que el contenido de la hipotética ley determinaría la pérdida de un derecho fundamental (artículo 81.1 CE).

¹⁸ Según la partición de Triepel que divide en cuatro momentos la relación de los partidos políticos con el Estado: *Bekämpfung, Ignorierung, Legalisierung, Inkorporierung*; Cfr. H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*; Berlin, s.n., 1927, p. 8.

productos jurídicos específicos que deban ejercer funciones previamente fijadas para ser considerados partidos.¹⁹

De esta manera el Tribunal español se aleja de la interpretación que el Tribunal Constitucional Federal alemán hace del artículo 21, 1º, c) de la Ley Fundamental de Bonn (LFB), en el sentido de que los partidos desarrollan “funciones de un órgano constitucional”.²⁰ La frase es importante para entender cómo en la Constitución alemana las funciones de los partidos políticos se determinan por la incorporación de los mismos a una especial posición constitucional, privilegiada respecto al régimen jurídico general de las asociaciones.²¹ Consecuentemente, la incorporación constitucional de los partidos políticos consiste en la previa configuración de las funciones que semejantes organizaciones políticas deben ejercer y de cuyo cumplimiento deriva la calificación jurídica de partido político. Así, el derecho de creación de partidos políticos no es un derecho de libertad, sino una relación de especial sujeción al ordenamiento, de manera que el proceso político se encuentra lastrado desde el comienzo por la necesaria sumisión de los grupos políticos a los fines relacionados con esas relaciones de especial sujeción (Bastida Freijedo, s.d.:79). No estamos ante un obstáculo para el acceso al proceso político de los partidos antisistema, a través del consenso material sobre los principios constitucionalmente reconocidos, sino ante una imposición material de obediencia. Sobre este punto, la Constitución española, por el contrario, habría introducido una garantía institucional para asegurar la democraticidad del proceso político, adicional al derecho de asociación, pero no una garantía especial creadora de un derecho distinto del de asociación.²²

¹⁹ Para profundizar en el tema de la separación entre naturaleza jurídica del partido y naturaleza jurídica de las funciones que ejerce, *cf.* F.J. Bastida Freijedo. “La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos”, en J.J. González Encinar, ed. *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe, s.d., pp. 69-92.

²⁰ BverfGE 4, 27 (30). Sobre la cuestión de si deben considerarse órganos constitucionales, la jurisprudencia no es clara. Los partidos no pertenecen a los órganos supremos del estado (BverfGE 1, 208 [225]; BverfGE 13, 54 [81, 95]), pero se definen de varias maneras, como instrumentos a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos puede realizarse entre períodos electorales o “portavoces” del pueblo (BverfGE 1, 208 [224]); sujetos que recogen los intereses y las opiniones con el objetivo de adquirir y ejercer el poder, intereses y opiniones que se unen y recomponen para introducirse en el ámbito de la formación de la voluntad del Estado (BverfGE 8, 104 [113]); ejercen una influencia decisiva en la ocupación de las funciones del Estado (BverfGE 13, 54 [81]); influyen en la formación de la voluntad del Estado en cuanto inciden en el sistema de las instituciones estatales, más que nada a través de su influencia en las decisiones y en los actos del Parlamento y del gobierno (BverfGE 20, 56 [100 s]). También han sido contemplados como factores de integración (BverfGE 12, 296 [306]).

²¹ Estos privilegios, entendidos como garantías institucionales de la posición constitucional de los partidos, dejando aparte la financiación pública, son: a) la inconstitucionalidad de la previa autorización de cualquier órgano de los partidos políticos; b) el partido político puede ser parte en un conflicto entre órganos del Estado frente al juez constitucional, por interpretación conjunta de los artículos 21 y 95.1, n.1 LFB, cuando su derecho de participación en la vida constitucional sea puesto en discusión por un órgano constitucional; c) en otros casos, queda abierta la vía del recurso de amparo por violación de los derechos fundamentales.

²² Ello resulta claro en la sentencia 85/1986, de 25 de mayo, de 1986: “La Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos. La disciplina constitucional en esta materia, tomada en su sustancia, se ha articulado sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos; con ello se reconoce y legitima la existencia de partidos y se garantiza su existencia y su subsistencia. El partido en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados, fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines” (FJ 2º).

La doctrina citada más arriba, retiene que las funciones del partido no constituyen el núcleo básico del derecho a su creación, sino de su posición constitucional, y lo que hace el Tribunal es deducir de la naturaleza del derecho a la creación de partidos políticos, la naturaleza política de los partidos mismos (*Ibid.*, pp. 83-84), como si previamente se hubiera definido jurídicamente qué es un partido político y esta definición se tomara como base para configurar el derecho. Precisamente porque las funciones del partido no están predeterminadas por el derecho que los regula, la calificación de esas funciones como públicas, y la asunción de garantías constitucionales para mantener la proporcionalidad, no añaden nada a la naturaleza del partido, ni al carácter privado de su creación y funcionamiento. Si no hay problema en admitir que el desarrollo de las funciones de los partidos (presentar candidatos en listas cerradas, controlar el desarrollo de las elecciones, etc.) constituye una descentralización del ordenamiento jurídico público que habilita a algunos entes privados a concurrir con especiales ventajas²³ en la formación y manifestación de la voluntad popular, no se entiende porqué después la voluntad popular de la que es portador el Parlamento se confía a sus miembros sin posibilidad de gestión por parte del sujeto al que se otorga la formación de esa voluntad. Sigue faltando en la jurisprudencia española una determinación de las funciones públicas que pueda desarrollar el partido político o, más precisamente, la indicación de los requisitos y de las condiciones para ese ejercicio.

Derecho fundamental del representante y Parlamento. Contenido del derecho del representante a su propio mandato

La reconstrucción jurídica de la relación representativa sobre la base del artículo 23 CE, entendido como derecho fundamental del representante, no puede dejar de repercutir sobre la confrontación entre autonomía reglamentaria del Parlamento y estatus del parlamentario, con el fin de consentir el control del Tribunal constitucional sobre los actos de las cámaras. El Tribunal español se da cuenta de que intentar concebir el partido político como mero instrumento de racionalización de la oferta electoral, para hacerlo desaparecer después desde un punto de vista jurídico, es problemático, cuanto menos porque su existencia influye de modo determinante en los reglamentos parlamentarios que, a su vez, son el instrumento de concreción jurídica del derecho del parlamentario contenido en el artículo 23.2 CE,²⁴ es decir, son el acto normativo cuyo contenido esencial, siempre que sea constitucional (artículo 53.1 CE), da cuerpo al artículo analizado.

²³ ... y con la máxima garantía de la libertad de actuación (traducida en la máxima libertad de expresión e información) de los partidos; *cfr.* STC 136/1999, FJ 14º y 15º.

²⁴ El hecho de que el artículo 23.2 deba desarrollarse por una ley ha sido reconocido en múltiples ocasiones por el Tribunal Constitucional español. Valga por todos la STC 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4º: "El derecho fundamental del artículo 23.2 de la CE es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la Ley (al Reglamento del Parlamento de Cataluña en este caso) establecer los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos y funciones públicas, derechos y facultades que así quedan integradas en el 'status' propio de cada cargo".

Desde el punto de vista constitucional, el representante, una vez que ha sido elegido, queda desvinculado de sus electores y se convierte en parte del órgano que asume la representación, de las Cortes Generales según el artículo 66.1 CE. Esta incorporación determina el nacimiento de una relación especial de sujeción entre parlamentario y órgano, sobre cuya base existen competencias atribuidas sólo al órgano pero no a sus miembros, mientras que éstos son titulares de facultades individuales para el ejercicio de su mandato.²⁵ Consecuencia de la autonomía del Parlamento como órgano constitucional (artículo 72 CE) es la potestad de autoorganización, es decir, la facultad de establecer los términos de esta relación. También consecuencia de la autonomía es que los actos internos de las cámaras sin relevancia jurídica externa (*interna corporis acta*) son incontrolables por parte de cualquier jurisdicción, incluso la constitucional. En este sentido se pronunció el Tribunal Constitucional español en su auto de 21 de marzo de 1984, donde estableció que son objeto de control jurisdiccional solamente las disposiciones sin fuerza de ley “que afecten a las relaciones con terceros vinculados con las Cámaras por relaciones contractuales o funcionariales” (FJ 2º) (Torres Muro, 1984:153ss.). Sin embargo, la configuración jurisprudencial del representante como titular directo o indirecto de los derechos del artículo 23 CE, abre el camino del recurso de amparo del artículo 42 LOTC contra los actos sin fuerza de ley que violen dicho derecho,²⁶ como se reconoce en la STC 185/1999 (FJ 4º).

Ámbito material: actos susceptibles de recurso ante el Tribunal

El control habilitado por el Tribunal español puede referirse a actos o decisiones “sin valor de ley” dictados por las Cortes Generales o por las asambleas de las Comunidades Autónomas, o por alguno de sus órganos, que es el objeto del recurso del artículo 42 LOTC; también puede referirse a los reglamentos parlamentarios o bien a las resoluciones parlamentarias que se integren en ellos para suplir lagunas,²⁷ cuyo control de constitucionalidad no se hace a través de acciones individuales de recurso de amparo, sino por recurso de inconstitucionalidad.²⁸

El artículo 23.2 CE encuentra su desarrollo jurídico, en cuanto a los representantes directamente elegidos por el pueblo, en los reglamentos parlamentarios. El problema consiste en determinar si todas las normas que disciplinan la incorpo-

²⁵ De esta manera, se cumpliría con el requisito de diferenciar la función conjunta del Parlamento de las facultades de los parlamentarios, necesario para la aceptación del conflicto entre representante y Cámara de Pertenencia en el derecho italiano. También queda claro cuál es el interés a recurrir del parlamentario, que actuaría contra un acto de la Cámara de Pertenencia o de uno de sus órganos que provoca un daño en una función o una atribución parlamentaria que legal o constitucionalmente se reconoce al propio parlamentario.

²⁶ Sobre el tema del superior valor de los derechos fundamentales en este tema, *cfr.* STC 66/1985, de 23 mayo, FJ 2º.

²⁷ ... y que normalmente se dictan por el Presidente de la Cámara, previo informe favorable de la Mesa (artículo 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y artículo 37.8 del Reglamento del Senado).

²⁸ *Cfr.*, por ejemplo, STC 90/1985, de 22 de julio. En numerosas ocasiones el Tribunal ha declarado que los reglamentos y estas resoluciones no integran el objeto del artículo 42 LOTC; *cfr.* los autos 183/1984, de 21 de marzo, FJº 2º e 3º; 296/1985, de 8 de mayo, FJº 2º; 12/1986, de 15 de enero, FJº 2º; 244/1986, de 12 de marzo, FJº único y STC 118/1988, de 20 de junio, FJº 3º e 4º.

ración del parlamentario al órgano y el ejercicio de su mandato, gozan del “valor superior” de los derechos fundamentales y abren el camino del recurso de amparo, es decir, si todos los aspectos del contenido del estatus parlamentario incorporan un derecho fundamental o si, por el contrario, sólo una parte de ese estatus ofrece la especial protección constitucional y, en tal caso, la cuestión consistirá en determinar el contenido del derecho del representante. También hemos visto que el representante es titular de este derecho como consecuencia de una interpretación jurisprudencial: por tanto, su contenido podría determinarse mediante la jurisprudencia del TC en los casos particulares de que conozca en recurso de amparo.

Desde el punto de vista del conflicto entre normas de autoorganización de las cámaras y los relativos actos de aplicación, de una parte, y normas que regulan el estatus del representante, de otra, es palmario en la doctrina del TC que no toda violación del reglamento de las cámaras implica una violación correspondiente de un derecho fundamental,²⁹ puesto que los reglamentos no incorporan derechos fundamentales autónomos de los que sean titulares los representantes (Jiménez Aparicio, 1989:159). De esta manera, el estatus del representante está integrado por normas de dimensión constitucional cuya violación puede ser conocida por el TC (artículo 42, LOTC) y otras que no afectan el contenido del artículo 23.2, en cuyos casos se aplica la doctrina de los *interna corporis acta*.³⁰ Ello provoca que el contenido esencial del derecho del artículo 23.2 no puede conocerse a priori por parte del representante y, en este sentido, cualquier pretendida violación del Reglamento de la Cámara podrá impugnarse en amparo ante el juez constitucional. La frecuencia de este tipo de recursos ante el Tribunal permite elaborar una casuística,³¹ aunque considero más interesante intentar individuar los criterios de argumentación del Tribunal que permitan conocer qué hay en la base de esta división. El criterio permanente utilizado por el Tribunal para justificar, tanto la existencia como la operatividad del derecho fundamental del parlamentario, es el de su conexión con la soberanía popular. El parlamentario hace efectivo el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes, y es esa expresión de la soberanía lo que se tutela a través del derecho. Por decirlo en los términos exigidos por la Corte

²⁹ Cfr. STC 118/1988, de 20 de junio y auto 614/1988, de 23 de mayo.

³⁰ Cfr. STC 214/1990, de 10 de diciembre: “La doctrina de los *interna corporis acta* sólo resulta de aplicación en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, pues únicamente en cuanto vulneran derechos fundamentales y no por simple infracción de normas reglamentarias de las Cámaras son recurribles en amparo dichos actos” (FJ 2º).

³¹ Tal casuística puede resumirse en las siguientes resoluciones: STC 75/1985, de 21 de junio; 72/1989, de 20 de abril; 101/1983, de 18 de noviembre; 122/1983, de 16 de diciembre; 23/1990, de 15 de febrero; 214/1990, de 20 de diciembre; 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 136/1989, de 19 de julio; 119/1990, de 21 de julio; 172/1988, de 3 de octubre; 205/1990, de 13 de diciembre, y en los autos 545/1983, de 25 de mayo; 12/1986, de 15 de enero; 614/1988, de 23 de mayo; 1227/1988, de 7 de noviembre. Desde el punto de vista del proceso electoral, cfr. STC 185/1999, de 11 de octubre; STC 24/1990, de 15 de febrero; STC 71/1989, de 20 de abril; STC 25/1990, de 19 de febrero; STC 79/1989, de 4 de mayo; STC 26/1990, de 19 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo; 212/1993, de 28 de junio; 205/1990, de 13 de diciembre; 220/1991, de 25 de noviembre; 36/1990, de 1 de marzo; 44/1995, de 13 de febrero; 149/1988, de 14 de julio; 205/1994, de 11 de julio y el auto 837/1985, de 8 de marzo.

MARCOS CRIADO

Constitucional italiana, el “interés constitucional” a proteger es la soberanía popular. Por tanto, en cada caso que conozca el Tribunal deberá probar la conexión entre la facultad del parlamentario afectada y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes y sólo en presencia de esta conexión la facultad integrará el contenido del derecho.

Ámbito material: el contenido del derecho del parlamentario

El artículo 23.2 regula el derecho de *acceder* en condiciones de igualdad a los cargos públicos, que es necesario completar con un contenido inherente que el Tribunal ha reconocido en muchas ocasiones: la *permanencia* en el mandato.³² Así, resultan contrarias al artículo 23 CE: *a)* la suspensión, sin cobertura legal, de la condición de parlamentario;³³ *b)* la remoción de un representante según una causa no prevista por la normativa aplicable,³⁴ y *c)* la previsión legal de remoción o sustitución por voluntad del partido o coalición en cuya lista haya sido elegido el representante.³⁵ Este último aspecto determina el margen que le queda al legislador a la hora de regular el mandato parlamentario:

El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, pero su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y de la otra, cuando se trata de cargos o funciones *cuya naturaleza esencial aparece definida por la propia Constitución*, las que resultan de la necesidad de salvaguardar esta naturaleza. En el caso de los *cargos y funciones públicas de carácter representativo, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación* violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo (STC 10/1983, FJº 2º).

Conviene precisar el alcance de este límite al legislador. Como ya hemos dicho, la naturaleza de la representación, tal como se recoge en las constituciones, está determinada por sus características de generalidad y libertad. Esta última queda determinada por la prohibición de mandato imperativo. Cuando la crisis de los partidos políticos comienza a plantear en Europa problemas de gobernabilidad, porque el transfuguismo político genera cambios de mayoría en curso de legislatura, se dan interpretaciones de la prohibición de mandato imperativo en las que éste no sirve ya para definir la representación constitucionalmente establecida, sino que opera como un mero límite al legislador. Si la prohibición de mandato imperativo se considerara como definidora del carácter de la representación, se vendría a decir que la sola prohibición realiza la representación gene-

³² Por ejemplo, STC 81/1981, de 22 de abril, FJº 2º.

³³ STC 136/1989, de 19 de julio, FJº 3º.

³⁴ SSTC 28/1984, de 28 de febrero, FJº 3º; 133/1989, de 19 de julio, FJº 4º, y 136/1989, de 19 de julio, FJº 3º.

³⁵ SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; 16/1983, de 10 de marzo; 20/1983, de 15 de marzo; 28/1983, de 21 de abril; 29 y 30/1983, de 26 de abril.

ral. De este modo, toda medida legislativa destinada a limitar la libertad del diputado, por ejemplo, para desincentivar el cambio de grupo parlamentario, podría considerarse contraria a la prohibición de mandato, y precisamente por ello, contraria a la representación general.

Ejemplo de contenido residual negativo de la prohibición de mandato es la sentencia n. 14, de 14 de febrero de 1964, de la Corte Constitucional italiana: “La prohibición de mandato imperativo significa que el parlamentario es libre de votar según las directrices de su partido, pero también es libre de ignorarlas: ninguna norma podría establecer legítimamente que se deriven consecuencias a cargo del representante por el hecho de que haya votado contra la directriz del partido” (*considerato in diritto* 2). Así, el único contenido de la prohibición de mandato imperativo es el de impedir que el legislador sancione en el derecho italiano el mandato de partido, pero no tiene ninguna repercusión en la definición del estatus parlamentario, lo que permite introducir reformas en los reglamentos parlamentarios que, reduciendo la libertad del diputado, desincentiven la movilidad parlamentaria en aras de la gobernabilidad.

En España se permiten estas reformas con una construcción más respetuosa de la naturaleza de la prohibición de mandato imperativo. La consideración negativa de la prohibición de mandato imperativo dentro del contenido del derecho fundamental del artículo 23.2 hace que no pueda ser considerado de manera absoluta como elemento definidor de la representación, sino que otorga al límite un significado distinto. Si la prohibición de mandato imperativo es parte de un derecho fundamental, que a su vez es el límite que el legislador debe respetar cuando se trata de definir el estatus parlamentario en los reglamentos de las cámaras, ya no puede interpretarse en sentido absoluto como definidor de la representación constitucionalmente establecida, sino *relativamente* al resto del contenido del derecho fundamental y al ámbito de protección de ese derecho. El Tribunal ha concretado este ámbito en la imposibilidad de establecer en el ordenamiento español el mandato de partido, entendido como pertenencia del escaño al partido, y en la tutela de la acción parlamentaria de las minorías en la dialéctica mayoría/minoría en la que se desarrolla la acción de gobierno. Así, la prohibición de mandato imperativo no puede ir contra los requisitos de la dialéctica parlamentaria mayoría/minoría, por ejemplo, falseando la asignación de roles hecha por el cuerpo electoral y la composición del Parlamento.

También son contrarios al artículo 23 CE los actos de *obstaculización* del mandato parlamentario, tanto en el procedimiento legislativo como en el procedimiento de fiscalización del Poder Ejecutivo. En ambos casos debe quedar claro que la obstaculización objeto de recurso deben referirse a facultades conferidas por el Reglamento a los parlamentarios o a los grupos, porque muchas veces, sobre todo en el control al Ejecutivo, las funciones se atribuyen a los órganos de las cámaras. También, que los actos parlamentarios sustancialmente libres, como el rechazo de una propuesta de ley, o de la petición de retirar un proyecto de ley o de

aceptar una enmienda, etc., están fuera del ámbito material, bien sea del recurso que del conflicto. El Tribunal no puede sustituir a las cámaras en la toma de estas decisiones, cuyo control jurisdiccional sería contrario a la autonomía e independencia del Parlamento, siempre que se sigan las debidas garantías formales.

Ámbito subjetivo: la legitimación de los representantes y de los grupos parlamentarios

El artículo 23 tutela a los titulares de cargos públicos *tout court*, pero la conexión con el primer párrafo del artículo de la que nace el “derecho reflejo” del titular del cargo o de la función pública, sólo la realiza el Tribunal para los titulares de funciones representativas, ya que, según el Tribunal, sólo para ellos el derecho del artículo 23.2 “es un reflejo del Estado democrático en el que —artículo 1.2— la soberanía reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado” (STC 23/1984, de 20 de febrero, FJ 4º. La STC 185/1999 habla en el FJ 4º de “referencia a un modo de constitución democrática de determinadas instituciones públicas”). Ello vale tanto como decir que la legitimidad derivada del conjunto del sistema constitucional está suficientemente protegida por el desarrollo legislativo, pero cuando a ésta se añade la legitimidad democrática directa estamos ante un plusvalor que necesita de la protección del máximo intérprete de la Constitución. Por tanto, lo que se quiere proteger no es una cierta autonomía del representante respecto del partido político, asegurándole al menos la titularidad del mandato electivo en la hipótesis en que salga del partido en cuyas listas fue elegido, sino la voluntad de los electores, la soberanía popular.³⁶

Es a través de la relación parlamentario/órgano que el TC español reconoce la relevancia jurídica de la militancia política de los representantes. Los reglamentos parlamentarios reconocen y disciplinan la dinámica impuesta por los partidos políticos al Parlamento, cuya organización gravita en torno a los grupos parlamentarios, que no son otra cosa que la expresión intraparlamentaria de los partidos. De estos grupos parlamentarios se espera la suficiente disciplina interna como para hacer posible una permanente articulación mayoría/minoría sobre la que se basa la forma de gobierno parlamentaria. Por tanto, el ordenamiento entiende la autonomía del parlamentario individual como autonomía de elección de la formación política, libertad de elección que se debe proteger mediante el contenido del derecho del representante a su mandato. Así, dice la STC 32/1985, de 6 de marzo, en un párrafo reproducido por la STC 119/1990, de 21 de julio, que la inclusión del pluralismo como valor fundamental (artículo 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos como expresión del mismo, dotan de un relieve jurídico (y no sólo político) la militancia política de los representantes (FJ 3º).

³⁶ En este sentido, *cf.* STC 119/1990.

Nunca el TC se ha pronunciado definitivamente sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios, pero algunas expresiones inducen a pensar en un reconocimiento a los mismos de los derechos del artículo 23.2.³⁷ Y es que no podría ser de otro modo: si se reconoce que el representante individual es un agente jurídico secundario y que el desarrollo legislativo y jurídico de los derechos que se le atribuyen se hace más que nada tomando en consideración los grupos en los que los representantes se reúnen, no tiene mucho sentido continuar diciendo que se violan derechos individuales, sino más bien que se viola la capacidad de acción de la minoría o de un grupo parlamentario concreto.

CONCLUSIÓN

Se ha tratado aquí de acercar realidades muy dispares que son intentos de respuesta a una problemática común. La dialéctica parlamentaria contemporánea nos pone ante los ojos la necesidad de completar la protección de la función del Parlamento en su conjunto frente a las intromisiones de otros poderes, con otras garantías que protejan a las minorías de la acción ilegal de los órganos de gobierno de las cámaras. El problema es que la construcción de estas garantías, lejos de resolver la contradicción de fondo que está en la base de toda esta problemática, ayuda a hacerla más compleja y evidente. Esta contradicción no es otra que la que se da entre la construcción individualista de la representación contenida en las constituciones y el funcionamiento partidista de la realidad. Junto a ello, la crisis de los partidos políticos provoca que la regulación del estatuto del parlamentario tenga en nuestros días una incidencia capital sobre la gobernabilidad de los parlamentos.

El intento de protección de la acción de las minorías en el Parlamento frente a las agresiones de la mayoría se hace estableciendo ámbitos de protección individual del representante que se correspondan con sus funciones constitucionales y reglamentarias. Pero ello provoca una revalorización del principio individual de la representación y de la autonomía del representante, incompatible con la dinámica de funcionamiento del Estado de partidos. La actuación de estos ámbitos significa un debilitamiento de la posición institucional del partido, que no es dueño de los escaños que consigue obtener y por tanto no puede ejercer ninguna acción efectiva sobre el parlamentario tránsfuga.

Los problemas de gobernabilidad que ello plantea se intentan resolver también desde la perspectiva individualista. Al incluir la protección que significaba la

³⁷ En la STC 32/1985 se afirma que los derechos enunciados en los artículos 14 (igualdad) y 23.2 CE pertenecen sólo a las personas físicas o jurídicas, nunca a los grupos sin personalidad "como son las fracciones políticas presentes en un órgano colegiado". Sin embargo, en el FJ 4º de la STC 108/1986, de 26 de julio, el TC habla de "derechos de los Diputados o grupos parlamentarios del Congreso"; de la misma manera, el auto 659/1987, de 27 de mayo, (FJ 2º) habla de "derechos de participación política de los Diputados y Grupos parlamentarios". En contra, *cf.* auto 614/1988, de 23 de mayo y STC 23/1990, de 15 de febrero.

prohibición de mandato imperativo dentro del ámbito mayor de protección de un derecho fundamental, se permite que su contenido negativo siga funcionando como límite para el legislador a la hora de establecer la titularidad partidista del escaño, al tiempo que provoca que su incidencia sobre la definición del estatus del representante se deba interpretar conforme al resto de contenidos del derecho y a su ámbito de aplicación, de manera que la dialéctica del funcionamiento parlamentario entra en la consideración jurídica de la prohibición de mandato, que ya no estaría en contradicción con las medidas reglamentarias tendentes a desincentivar la movilidad parlamentaria.

El problema es que esa perspectiva individual puede hacer aún más compleja la dialéctica de funcionamiento institucional que se ha tomado como referencia, porque pone al descubierto la necesidad de formas de protección del disenso del parlamentario individual respecto al grupo de pertenencia, garantía que falta en la legislación española y a la que el Tribunal no hace referencia en la jurisprudencia analizada, pero que está presente en su argumentación. El Tribunal español toma en consideración las facultades de acción del parlamentario individual para proteger a las minorías de la obstaculización parlamentaria ilícita por parte de la mayoría. Pero si es la acción del parlamentario individual la que debe protegerse contra cualquier obstaculización, también debe protegerse de los obstáculos que el propio grupo le puede imponer en la expresión de sus opiniones. El ámbito de tutela del derecho del artículo 23.2 no puede considerarse agotado en la dialéctica mayoría/minoría, sino en la dialéctica que responde al principio pluralista y que puede cifrarse como dialéctica entre opiniones disidentes, lo que extiende el ámbito de la expresión en el parlamento de opiniones contrastantes al espacio de una misma formación política, enriqueciendo el debate público y aumentando las posibilidades de representar posiciones que se encuentran en la sociedad civil.

Por último, la posición institucional del Parlamento se ve también afectada por esta reconsideración del estatus del parlamentario. La tensión Ejecutivo/Legislativo en que habíamos cifrado el nacimiento de las prerrogativas parlamentarias, se presenta hoy en día como una tensión entre gobierno y mayoría parlamentaria de un lado, y jueces del otro, de manera que en presencia de mayorías de gobierno el debate político no se traduce en ninguna tensión institucional. En la búsqueda de ámbitos de protección no orgánicos, la práctica italiana no ha intentado sino reconquistar para el ámbito individual la utilización de las prerrogativas parlamentarias (ha intentado convertirlas en privilegio), y la respuesta ha sido la recuperación orgánica para la Corte del juicio de fondo sobre la prerrogativa, pero con serios peligros para la posición institucional del Parlamento. En cuanto a España, la protección de las minorías se resuelve en un aumento del poder de los jueces, pero no en la apertura de espacios de acción política y de control sobre la acción de la mayoría. No hay duda de que el judicial es el más eficaz entre los mecanismos de heterocomposición de conflictos, y lo es porque de modo más perfecto garantiza la efectividad del ordenamiento. Sin embargo,

ni prejuzga ni innova ese ordenamiento, lo que corresponde al proceso político. Por ello, si se acepta que el proceso político se agote en la decisión sobre el uso de los instrumentos jurisdiccionales reconocidos a las minorías, el ordenamiento jurídico se convertirá en un fósil.

Norma y realidad, forma y contenido muestran a las claras cómo el funcionamiento sistémico de las formas parlamentarias de gobierno están necesitadas de una dialéctica dentro del Poder Legislativo entre sostenedores del gobierno y opositores. Esta dialéctica viene conformada por la agrupación partidista. Ni la construcción orgánica de las garantías, que se basa en una agresión del Poder Judicial al Legislativo en un momento histórico de conformación del nuevo Poder Liberal, ni la construcción individualista, que parte de una idealización global del grupo en la acción de un individuo, tienen en cuenta ese funcionamiento partidista de la realidad que es presupuesto no sólo de la conformación del parlamentarismo de nuestros tiempos, sino de su propia gobernabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBERA, A. (1999). *I parlamenti: un'analisi comparativa*. Roma-Bari: Laterza.
- BASTIDA FREIJEDO, F.J. (1987). "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 21.
- _____ (s.d). *La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados*, en J.J. González Encinar, ed., *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa-Calpe.
- BIN, R.; BRUNELLI, G. y VERONESI, P., eds. (2000). *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Actos del Convenio celebrado en Ferrara el 28 de enero, Turín, Giappichelli.
- BIN, R. (1996). *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*. Milán: Giuffrè.
- CAAMAÑO, F. (1992). "Mandato parlamentario y derechos fundamentales. Notas para una teoría de la representación 'constitucionalmente adecuada'", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 36.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. (1997). "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 21.
- COBREROS MENDAZONA, E. (1991). "El status parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución", en *Estudios sobre*

MARCOS CRIADO

la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, III. Madrid: Civitas.

DE VEGA, P. (1985). "Sobre el significado constitucional de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 44:24-45, marzo-abril.

GRISOLIA, M.C. (2000). *Inmunità parlamentare e Costituzione. La riforma del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione*. Pádua: Cedam.

JIMÉNEZ APARICIO, J.M. (1989). "Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 3:143 y ss.

KELSEN, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra. Barcelona: Labor.

LUCIFREDI, R. (1959). "Attribuzioni (conflicto di)", en *Enciclopedia del diritto*, vol. IV. Milán: Giuffrè.

MANCISIDOR ARTARAZ, E. (1988). "Reciente jurisprudencia constitucional sobre derecho parlamentario", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 22.

MAZZIOTTI, M. (1972). *I conflitti di atribución fra i poteri dello Statu*, 2 vols. Milán: Giuffrè.

TORRES MURO, I. (1984). "Actos internos de las cámaras y recurso de amparo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 12.

ZANON, N. (1998). "Sfere relazionali" riservate a Parlamento e Magistratura e atribución individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera de futuri sviluppi? Giurisprudenza Costituzionale.

_____ (1991). *Il libero mandato parlamentare*. Milán: Giuffrè.

ZAGRBELSKY, G. (1988). *La giustizia costituzionale*. Bolonia: Il Mulino.

_____ (1979). *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*. Turín: Einaudi.

ZAMPETTI, P.L. (1973). *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, 2ª ed. Milán: Giuffrè.