

PRIMERA PARTE
EL MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO
DE LA REPRESENTACIÓN

I. El supuesto teórico básico del Estado contemporáneo: la democracia 11

 1. De la democracia directa a la democracia representativa 12

 2. La representación política y la moderna democracia representativa 32

 3. El concepto jurídico-público de representación . 56

PRIMERA PARTE

**EL MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO
DE LA REPRESENTACIÓN**

I. EL SUPUESTO TEÓRICO BÁSICO DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO: LA DEMOCRACIA

Sin ánimo, como es lógico, de emprender un estudio sistemático de la democracia dentro de la configuración del Estado contemporáneo, parece que no puede pasarse por alto la estrecha vinculación que, *prima facie*, existe entre el derecho electoral y la propia democracia.¹ Y, por ello mismo, parece recomendable comenzar cualquier estudio del derecho electoral exponiendo, siquiera sea brevemente, en primer lugar, la idea de democracia y sus distintas formulaciones; a continuación, la idea de representación política en relación con la moderna democracia representativa y, finalmente, terminar por enlazar estos principios de representación y democracia representativa con el funcionamiento general de la mecánica electoral.

Esta vinculación entre la democracia como principio de organización del poder estatal en el mundo contemporáneo y el derecho electoral,² sirve, en primer lugar, para distinguir al derecho electoral en sentido estricto o derecho electoral

1 Valga como indicación en este sentido, que la obra *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral)*, México, UNAM, 1993, pp. 1-204, comience con una sección titulada "Democracia y representación".

2 "Parece haberse aceptado, con vigencia virtualmente mundial, que los procesos electorales periódicos, de sufragio universal, son la sola forma idónea de establecer el marco político democrático." Fiallos Oyanguren, M., "Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)", *Tendencias Contemporáneas...*, cit., nota anterior, p. 35. "The one institutional embodiment of the principle universally regarded as indispensable in modern democracies is that of choosing the policy-makers (representatives) at elections held at more or less regular intervals", Mayo, H. B., *An Introduction to Democratic Theory*, Nueva York, 1960, p. 61.

político de otras formas de designación de representantes o mandatarios que puedan existir tanto dentro como fuera del Estado, pero cuyas bases y principios son radicalmente distintos de los que aquí nos ocupan.³ Y ello, porque el derecho electoral aunque incluye, obviamente, un sistema de votación y escrutinio como elemento técnico,⁴ y determina (junto con otras variables políticas y sociológicas) un sistema electoral o "principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y [el] procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público",⁵ es, además y fundamentalmente, una parte del ordenamiento jurídico constitucional tan estrechamente vinculada al principio democrático que expresa sus valores y constituye su más genuino procedimiento de organización.⁶

1. De la democracia directa a la democracia representativa

Hay que hacer notar, en este sentido, que es un hecho cierto que la práctica totalidad de los Estados contemporá-

3 "Le droit électoral politique est celui qui régit les élections par lesquelles le citoyen désigne ses représentants. Il est donc intrinsèquement lié à la démocratie politique dont il exprime les valeurs et qu'il contribue à organiser". Masclat, Jean-Claude, *Droit électoral*, París, Presses Universitaires de France, 1989, p. 11.

4 Lo que los anglosajones denominan "voting procedures" y "voting theory" y que ha recibido tratamiento científico fundamentalmente desde los campos de la lógica, las matemáticas y la economía. (Vid. Dummet, Michael, *Voting Procedures*, Oxford, Clarendon Press, 1984, p. 5.) Estudios que, en principio, se mueven dentro de una pretendida neutralidad axiomática.

5 Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 11.

6 Vid. nota 3. Además, Bogdanor y Butler, *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, 1983.

neos se califican a sí mismos de democráticos,⁷ y que afirman que el poder que ejercen deriva del pueblo.⁸ Y es que de acuerdo con la Declaración Universal de las Naciones Unidas, de 1948, el derecho de los ciudadanos a participar en la integración y el funcionamiento del gobierno de su país es uno de los derechos humanos dignos de pleno respeto.⁹ En concordancia con tal Declaración, la Constitución española afirma, por ejemplo, que “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (artículo 1.2.); por su parte, la Constitución mexicana establece en el artículo 40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, *democrática*”, y en el 39 dispone que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo”. Igualmente, en su artículo 1.1 la Constitución española afirma que “España se constituye en un Estado social y *democrático* de derecho”. Preceptos semejantes se encuentran en las Constituciones italiana, alemana, portuguesa, francesa, etcétera.

Estas afirmaciones constitucionales, sin embargo, lejos de servir de un concepto unívoco o de ofrecernos una definición clara de lo que se entiende por Estado democrático se enmarcan en un contexto histórico y político del que hay que extraer el verdadero sentido que en ellas se contiene,¹⁰ pues la democracia constituye uno de los principios organizativos de más larga historia y tradición no sólo dentro de la actividad sino en la reflexión políticas, y puede decirse que es tan antigua como estos estudios.

7 “Today nearly all the world (...), has kind words for democracy”, Mayo, H. B., *op. cit.*, nota 2, p. 21.

8 “Assim é que no inquérito empreendido per la UNESCO, em 1949, foi colhido o surpreendente resultado de não ter havido uma única discrepância entre as nações consultadas, tanto do Oriente como do Ocidente, todas proclamando, enfaticamente, o caráter democrático das suas instituições”, Ribeiro, F., *Direito eleitoral*, Rio de Janeiro, 1986, p. 9.

9 Krieger, E., *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, 1993, p. 7.

10 Sobre las dificultades en la definición de la democracia, *cfr.* Mayo, H. B., *op. cit.*, nota 2, “The problem of Defining Democracy”.

En todo caso, la idea de democracia responde, en principio, a la pregunta ¿quién ejerce el poder?¹¹ La respuesta democrática es una respuesta de identidad.¹² El poder reside en el pueblo y lo ejerce el pueblo.¹³ En la terminología de Ullman¹⁴ se diría que se trata de una concepción ascendente del poder. El poder que, en sentido material, se halla necesariamente en el pueblo,¹⁵ se le comunica a los gobernantes que no lo tienen sino en nombre de aquél. La respuesta democrática es, por tanto, directamente contraria a la doctrina paulina de Rom. XIII, 1-7 (*Non est enim potestas nisi a Deo*), y que, en ciertos aspectos, llega hasta hoy.¹⁶

En su desarrollo histórico, la idea de democracia comienza en Grecia.¹⁷ El concepto que los propios griegos desarrollaron de democracia (aunque este tema sea objeto de continuo debate¹⁸) está lejos de ser claro o unitario. En todo caso, la democracia, como es sabido, se aplicaba exclusivamente a quienes disfrutaban del estatuto de ciudadanos y carecía de sentido fuera de él. Ya Herodoto en el complejísimo "*Verfas-*

11 La estrechísima vinculación que en las sociedades contemporáneas existe entre democracia y liberalismo, ha llevado a la práctica confusión de ambas nociones; *vid.*, por ejemplo: "La democracia en cuanto forma de Estado consiste esencialmente en instalar a los hombres en la comunidad política de acuerdo con su dignidad, con respeto, tutela y promoción de su libertad y derechos" (Bidart Campos, G. J., "Democracia y representación", *Tendencias contemporáneas...*, cit., nota 1, p. 22); por ello el propio mundo de valores a que hace referencia el término "democrático" ha sufrido una profunda subversión hasta hacerlo, en cierto sentido, irreconocible.

12 Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, pp. 221 y ss.

13 En este sentido, aunque con valor fundamentalmente retórico, la famosa frase de Abraham Lincoln, "La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

14 *A History of Medieval Political Thought: The Middle Ages*, 1975, pp. 13 y ss.

15 Loewenstein, Karl, *Political Power and Governmental Process*, Chicago, 1957.

16 Con carácter igualmente retórico, en las ceremonias de coronación y, sobre todo, en las leyendas de las monedas ("*Rex/Regina gratia dei*").

17 Croiset, A., *Las democracias antiguas*, Buenos Aires, 1944, p. 7.

18 Rodríguez Adrados, F., *La democracia ateniense*, Madrid, 1975, pp. 99 y ss.

sungsdebatte" había definido la democracia¹⁹ (literalmente gobierno del pueblo, y más literalmente, gobierno del *δημος*) afirmando que "tiene, de entrada, el más hermoso nombre del mundo: isonomía [igualdad de derechos civiles y políticos de los ciudadanos]; y, por otra parte (...), las magistraturas se desempeñan por sorteo,²⁰ cada uno rinde cuentas de su cargo y todas las deliberaciones se someten a la comunidad".²¹ Pericles, en pleno esplendor democrático definió la democracia en los siguientes términos: "Y su nombre, porque se administra no para unos pocos sino para la mayoría, es democracia".²² Aristóteles, por su parte, pone en el análisis último el acento no en el número sino en la extracción social, pues llega a decir: "Y cuando ejercen el poder en virtud de la riqueza, ya sean pocos o muchos, es una oligarquía, y cuando lo ejercen los pobres, es una democracia".²³ En el mismo sentido, se manifiesta el seudo-Jenofonte, "el que las personas de baja condición estén en mejor situación que las personas importantes, el que los pobres y el pueblo tengan más poder que los nobles y los ricos".²⁴ En resumen, cabe decir, simplificando las cosas al máximo, que la reflexión política griega se sirvió del término democracia,²⁵ cuando menos en dos sentidos:

19 Véase la discusión sobre este tema en la edición de Clásicos Gredos (Schrader, C.), en el lugar citado y Bringmann, K., "Die Verfassungsdebatte bei Herodot, 3.80-82, und Darcios Aufstig zur Königsherrschaft", en *Hermes*, 104, año 1976, p. 268.

20 Véase más adelante la discusión sobre el fenómeno del sorteo y su relación con las presuntas manifestaciones representativas de la antigüedad clásica.

21 *Historiae*, III, 80-82.

22 *Thucydidis*, B, 37, 3-4.

23 1280a.

24 *La República de los atenienses*, 1,2.

25 Sobre el uso original del propio término, Dunn, J., "Democracia: la política de construir, defender y ejemplificar una comunidad: Europa hoy", *Revista Internacional de Filosofía y Política*, Madrid, núm. 1, abril de 1993, pp. 21-39.

1) En un sentido específico, para referirse al gobierno de Atenas,²⁶ incluyendo un determinado tipo de ciudadanía (un esquema de acceso a la condición de hombre libre), la elección de determinadas magistraturas por sorteo y otras por elección (primero arcontados,²⁷ luego estrategos²⁸), y una serie de derechos de ciudadanía (civiles y políticos); esto es, en un sentido que podríamos llamar histórico o descriptivo.

2) En un sentido genérico, para referirse a una posibilidad teórica de organización de base populista y que se ciñe más exactamente a las ideas que hoy relacionamos con la palabra democracia.²⁹

En su primer sentido, la democracia era fundamentalmente un término polémico que servía para distinguirse y oponerse a otras formas de organización tanto griegas como extranjeras, así como para reivindicar una determinada distribución del poder dentro de la propia Atenas (de las viejas aristocracias agrícolas y guerreras a las nuevas clases comerciales, ilustradas y poseedoras de esclavos).³⁰ El núcleo de la idea democrática en Atenas residía indudablemente en la implicación mutua que se establecía entre los términos *político* y *ciudadano*. Todo ciudadano era considerado responsable y titular de las cosas de la ciudad y, precisamente porque lo era, se sometía a votación las decisiones políticas, se elegían los magistrados por votación o por sorteo entre ellos, y el órgano de decisión se confundía con la propia ciudad, igual

26 *Cfr.*, fundamentalmente, Aristóteles, *La República de los atenienses*, 41.

27 Aristóteles, *Constitución de los atenienses*, 122,5.

28 "...para los cargos que exigían las cualidades más importantes y raras (...) ocurrió lo contrario: (...) se eligió siempre a los estrategos, que debían mandar el ejército y la armada." Croiset, A., *op. cit.*, nota 17, p. 68.

29 "En las democracias es soberano el pueblo. Y, por el contrario, en las oligarquías la minoría. Y así afirmamos que su régimen es distinto" (287b).

30 "En menos de cincuenta años pasa Atenas de la dominación de los eupatridas al completo florecimiento del régimen democrático", Croiset, A., *op. cit.*, nota 17, p. 21.

que el ágora, centro de la vida política, coincidía con el ágora, centro de la vida social (civil, mercantil, etcétera).

Esta misma concepción ascendente de la legitimación se expresó en Roma, por su parte, a través de la idea de ley como voluntad popular expresada en los comicios. Con ello, se pusieron de manifiesto dos rasgos que resultaban fundamentales en la organización política romana y que la diferenciaban, sustancialmente, de la griega: a) de un lado, el enorme desarrollo de la ley como reflejo y defensa del nuevo concepto de propiedad privada (en una sociedad que comenzó siendo básicamente depredadora);³¹ b) de otro, la importancia de los órganos de articulación de la sociedad romana (tribus, centurias, etcétera). Pues esta misma ley no surge si no es en el marco concreto e institucional al que se confía su elaboración y aprobación. En Roma, la idea democrática se vinculó estrechamente a la convicción republicana y tuvo tanta fuerza que pasó a la época imperial en forma de la *lex regia de imperio*.³² El propio imperio surgía, así, por decisión “democrática” y “legal” del pueblo en comicios. La idea de legitimación ascendente, sin embargo, iría perdiendo terreno paralelamente a la deificación imperial y a la nueva dimensión del imperio que hacía inviable la antigua organización republicana.

No hay que olvidar que, en todo caso, esta idea democrática de las leyes “*in the sense of enactments of the popular assemblies*”³³ constituía, igualmente, una idea polémica que expresaba la tensión básica entre patriciado y plebeyos,³⁴ por

31 Cabo Martín, C. de, *Teoría histórica del Estado y del derecho constitucional*, vol. I: *Formas precapitalistas y Estado moderno*, Barcelona, 1988, p. 149.

32 *Digesto* I,14,I (Ulpiano), conforme a la cual el pueblo romano le habría conferido el poder (*imperium*) de gobierno al príncipe. (“*Quod principis placuit habet vigorem: utpote cum lege regia quae de imperio ius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat*”).

33 Stein, P. G., “Roman Law”, en Burns, J. H., *The Cambridge History of Medieval Political Thought, 1450-1700*, Cambridge, 1991, p. 38.

34 “La lucha de la plebe contra el Senado, comienza casi en seguida y prosigue desde entonces a través de toda la historia de Roma”, Croiset, A., *op. cit.*, nota 17, p. 236. Cabo Martín, C. de, *op. cit.*, nota 31, pp. 155 y ss.

ello mismo, en efecto, la decadencia de las asambleas dentro del nuevo esquema imperial arrastró a que el derecho privado de los dos primeros siglos de nuestra era se alimentara ya casi exclusivamente de *senatusconsulta* y no de *leges*.

Estas ideas democráticas de la antigüedad clásica sufrirían un intenso proceso de transformación a lo largo de la historia hasta llegar a la moderna democracia representativa liberal; sin embargo, aunque cada una de las manifestaciones democráticas responde a una concreta situación estructural, sí puede rastrearse una cierta continuidad en el uso de determinados argumentos y una reutilización y refinamiento de ciertos conceptos hasta llegar a su expresión plena en la teorización burguesa del gobierno representativo. Estos argumentos, como son la idea de pacto, la de consentimiento, de legitimidad, etcétera, se han puesto al servicio de las más variadas situaciones concretas que han servido para irlos perfilando con distintas orientaciones. A continuación se trata de observar las diferentes apariciones que han hecho ciertas ideas —que luego resultarán trascendentes para el entendimiento de la democracia representativa— en diferentes situaciones políticas en Europa y en América. No se trata, naturalmente, de pretender que ha existido una constante democrática en una u otra forma para cada periodo histórico, sino, sencillamente, de mostrar el origen ideológico de los distintos materiales que tratarán de acoplarse en esa síntesis global que constituye el gobierno representativo.

Así, en la Edad Media, la idea democrática perdió casi todo su contenido de *gobierno* de las comunidades por una asamblea, y se condensó, esencialmente, en la idea de soberanía popular, esto es, en la explicación y justificación del *sometimiento* a los gobernantes. Esta idea de legitimación ascendente se expresó tanto en el mundo eclesiástico como en el civil. Ya no se trataba de que la comunidad se rigiera a sí misma, si no de legitimar el poder que un determinado grupo o un determinado individuo ostentaba.

Para lograrlo, ya desde finales del siglo XII, había glosadores reinterpretando el *Codex* para defender el gobierno republicano y la doctrina de la soberanía popular.

Azo, en abierta oposición a Lotario, defendía que la *iurisdictio* y el *merum imperio* correspondían tanto a las incipientes ciudades-Estado italianas (*merum imperium etiam aliis sublimitioribus potestatibus competere dico*) como a los nuevos reinos independientes (*hodie videtur eadem potestatem habere in sua terra, quam imperator, ergo potuit facere quod sibi placet*). Para ello, se basaba en el término *universitas* (base de la teoría romana de las corporaciones), que ya había sido utilizado previamente para explicar la aparición de organizaciones menores en el seno de las ciudades y reinos, como gremios, monasterios o universidades. Azo afirmaría que sin el consentimiento de todo el pueblo no cabe instituir legítimamente la *iurisdictio* y que ésta no se pierde ni aun después de haberla cedido al soberano, ya que “*no est maior potestatis imperator quam totus populus, sed quilibet de populo*”. Por todo ello, en opinión de Azo, las comunidades actúan legítimamente eligiendo y deponiendo sus propias formas de gobierno, lo que se convertiría en uno de los puntos de discusión política durante toda la Edad Media y hasta el Renacimiento.

En el campo eclesiástico, por su parte, la disputa se presentaba entre conciliaristas y papistas en torno a la supremacía dentro de la Iglesia. Esta tensión alcanzó su punto más alto con la elección de dos papas rivales en 1378 y de un tercero en liza en 1409, que llevarían al Gran Cisma. Esta situación sólo pudo solucionarse mediante la celebración de un Concilio que depusiera a los tres pretendientes y eligiera a un nuevo papa. Se planteaba con urgencia la siguiente pregunta: ¿con qué base podía el cuerpo de la Iglesia pretender deponer legítimamente a su propia cabeza?

Toda una serie de autores (desde Huguccio de Pisa, Alain, Gerson, Major, etcétera) responderían argumentando que la Iglesia como *communitas perfecta* dispone de plena autonomía para la consecución de sus objetivos. Y que como, igualmente, la Iglesia es una *especie* del género sociedad po-

lítica, sus dirigentes precisan de los mismos criterios de legitimación que los gobernantes civiles, a saber: el consentimiento de la *universitas* con la condición de que provean al bien común. Por ello el papa es simple *minister* y su *plenitudo potestatis* sólo es condicional.

Aunque, inicialmente, estos razonamientos surgieron en torno y se referían al problema conciliar, estos autores afirmarían explícitamente que sus conclusiones resultan de aplicación a todas las sociedades perfectas, de modo que su particular amalgama de argumentos civilistas y aristotélicos se convertirían en factor muy importante en la defensa de la soberanía popular y en lo que se refiere al *imperium* en la sociedad secular.³⁵

Puede decirse, por tanto, que este renacimiento de las ideas democráticas en la Edad Media quedó ligado, fundamentalmente, a objetivos que poco tienen que ver con lo que actualmente se entiende por democracia. En el mundo de las ciudades italianas se utilizaron estos argumentos con la pretensión de justificar su peculiar estructuración política y su independencia frente al imperio al que *de iure* pertenecían; los reinos más poderosos, por su parte, deseaban reivindicar su igualdad frente al Sacro Imperio. Dentro de la Iglesia, la pretensión era la de conseguir un nuevo reparto del poder entre las aristocracias espirituales frente al monopolio romano (lo que terminaría llevando al establecimiento de las Iglesias nacionales en una larga y compleja cadena de acontecimientos: Hussitas, Wycliff, galicanos, luteranos, calvinistas, etcétera).

La principal aportación de este primer desarrollo de las ideas pactistas fue la delimitación clara entre el *rex* y el *regnum*. La presentación de dos sujetos con dos voluntades distintas³⁶ que llegaban a un acuerdo o contrato que era la base del sometimiento a la autoridad del gobernante. El contenido

35 Skinner, Q., "Political Philosophy", en Skinner, Q., *The Cambridge History of Renaissance Philosophy*, Cambridge, 1987, pp. 389 y ss.

36 Véase más adelante la discusión sobre la "presentación" y la "representación" ante el rey.

mismo del contrato, sin embargo, resultaba ampliamente divergente según se optase, en esta presentación inicial del contrato de sujeción, por una idea de *traslatio* (Irnerio) o de *concessio* (Azo).³⁷

Pero para llegar a la expresión del contractualismo iusnaturalista clásico en el que en buena medida se apoyó la teoría representativa liberal (con las debidas modificaciones que luego se verán) estos planteamientos adolecían, cuando menos, de dos defectos: su extrema vaguedad y su radical antiindividualismo.

La siguiente fase de especulación dejará lista la problemática para el enfoque iusnaturalista más avanzado. Efectivamente, monarcómacos y segunda escolástica española tratarán de dar un contenido efectivo a estas ideas de pacto y de limitar la necesidad de cuerpos intermedios para la consecución y aplicación del mismo, contribuyendo a disolver la trama de costumbres privilegios que se interponían entre los individuos cuyo consentimiento formalmente se requiere y quienes ejercen el poder.

No puede olvidarse que esta nueva versión pactista de la idea de legitimación ascendente del poder se enmarcaría dentro de la problemática de las guerras de religión y de la llamada "teoría de la resistencia" que para responder a las mismas hubo de formularse, por lo que su función fundamental sería la de fijar un límite a la actuación del monarca, límite que intentaría obtenerse ya no de determinadas concesiones que pueda haber hecho el monarca (como la Magna Carta, en Inglaterra) sino del origen y concepto mismo del poder en la sociedad (el mismo intento, en sentido opuesto, realizaría Bodino).³⁸

37 Véase Gierke, O. V., "La vita e la dottrina dell'Althusius", *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giunaturalistiche*, Torino, Giulio Einaundi, 1943.

38 Cabo Martín, C. de, *op. cit.*, nota 31, ed. de 1993, vol. I.

Las teorías de la resistencia hugonota, por ejemplo, pasaron por tres etapas³⁹ en las que fueron adaptándose a las diferentes coyunturas históricas: la primera fase se limitó a criticar a los consejeros malevolentes que habían usurpado la autoridad real (hacia 1560); en la siguiente, se trataba de una oposición al rey que se había excedido de los límites que marcaban la ley y la historia (Hotman, Beza); y sólo sería en la última, en respuesta a las matanzas de 1572, cuando se abogara por un desafío comunitario al tirano en nombre del poder último o soberanía popular de la comunidad. Se partirá de la convicción de que el poder surge de un contrato entre gobernantes y gobernados, por lo que también el poder real depende del consentimiento y es, por tanto, condicional y puede ser revocado. Frente a los tiranos *ex defectu tituli* puede actuar hasta el último de los ciudadanos, asesinandolo si es preciso. Si el tirano lo es en el ejercicio de sus funciones, son los magistrados inferiores los que deben actuar.

Las ideas de soberanía popular y pacto social de la segunda escolástica se encuadran, igualmente, en la problemática de la lucha religiosa. Efectivamente, la respuesta católica a la problemática del poder protestante pasa también por tres fases que pueden concretarse en la actitud de la Santa Liga y su aliada la católica España. En una fase inicial la Liga Católica sólo pretendió oponerse a la tolerancia mostrada hacia los hugonotes; en una segunda etapa, cuando Enrique de Navarra se convirtió en heredero al trono, la Liga se vio forzada a abandonar sus anteriores convicciones dinásticas y a adoptar una postura en la que reinterpretando la ley y la historia se establecía la catolicidad de la Corona como su norma fundamental; en la última etapa, en lo más virulento de los enfrentamientos entre hugonotes y católicos y ante la realidad del poder protestante, los católicos (singularmente los jesuitas) defendieron abiertamente la soberanía popular,

39 Vid. Kingdon, Robert M., "Calvinism and Resistance Theory, 1550-1580", en Burns, J. H., *The Cambridge History...*, cit., nota 33, pp. 206 y ss; Salmon, J. H. M., "Catholic Resistance Theory, Ultramontanism, and the Royalist Response, 1580-1620", en Burns, J. H., *idem*, pp. 219 y ss.

la deposición papal y el tiranicidio. La inesperada realidad de monarcas no católicos en Europa llevó a esta radical modificación de los puntos de vista tradicionales tratando de encontrar una salida a lo paradójico de un monarca “cuyo poder viene de Dios” y que, sin embargo, no es católico y sí declarado enemigo de Roma.

Es con Mariana, en todo caso, donde las ideas de soberanía popular alcanzaron su más clara expresión. En su *De rege et regis institutione*, Mariana postula un estado de naturaleza en el que prevalecen no los derechos naturales (como en Suárez) sino un estado de brutalidad. Estos individuos indefensos formarían grupos sociales que se darían normas que lejos de apaciguar la sociedad contribuyeron a empeorar su situación, razón por la cual decidieron pasar a una mejor organización otorgándose un gobernante. Es en el capítulo sexto donde la idea de pacto adquiere su sentido más claro. Allí se afirma que nadie establecería por propia voluntad un gobierno para que le oprima. Si el gobierno lo hace, no está respetando el pacto y es, por tanto, un gobierno tiránico. Frente a ello, Mariana insiste en el derecho de los individuos a acabar directamente con él incluso por encima del derecho a que sea depuesto por los magistrados inferiores.⁴⁰

De acuerdo con todo lo expuesto hasta ahora, con posterioridad a la Grecia clásica, las ideas democráticas, de soberanía popular o de legitimidad ascendente, han aparecido ligadas directamente a un conjunto de instituciones o de intereses ya constituidos; el planteamiento democrático, podemos decir, carecía de radicalismo. Se trataba de un principio más de legitimación pero ni mucho menos del único, ni del principal, pues no cabe olvidar los principios de legitimación dinástica y los diferentes razonamientos de índole teológica que acompañan a toda la reflexión política, cuando menos, de forma destacada, hasta Locke. Ello explica por qué nos encontramos siempre ante pactos de sujeción y no ante auténticos pactos sociales. La idea democrática, la idea de

40 Salmon, J. H. M., *op. cit.*, nota anterior, pp. 219-221 y 240-241.

autogobierno y autoorganización no se ha planteado todavía la organización total de la sociedad desde su primer arranque, y ha funcionado más bien como horizonte utópico o arma política en diferentes coyunturas históricas. Por ello, también esta idea democrática a menudo se ve estrechamente vinculada a ideas organicistas o antiindividualistas. Sería sólo a partir del iusnaturalismo racionalista clásico cuando estas ideas democráticas se hicieron plenamente individualistas y radicales. No se trata ya de organizar el poder por medios democráticos dentro de una sociedad que previamente ya existe, sino de plantarse la organización y existencia de la sociedad misma, el pacto ya no será de sujeción sino el pacto social. Resulta lógico, por tanto, que lo que, aparentemente, debiera haber sido inicial (el pacto social, toda vez que sin sociedad no puede haber poder político de ninguna clase) haga una aparición tardía en la historia de las ideas. Efectivamente, sólo cuando nos encontramos ante una nueva estructura económica que favorece la atomización e independencia de la sociedad, cuando ha hecho su aparición una nueva moral individualista y emprendedora, cuando la actuación del Estado va retrocediendo de sus anteriores posiciones intervencionistas y liberando parte de la vida social al libre desenvolvimiento ciudadano, se hace posible plantearse *ex novo* la constitución de la sociedad y no sólo el otorgamiento del poder en la sociedad. Este planteamiento es el que realizarían los grandes expositores del pacto social: Wolff, Pufendorf, Locke, Rousseau.

Superada, pues, la primera fase del iusnaturalismo de carácter teológico (Althusio, Suárez), el iusnaturalismo clásico pretendió realizar una construcción política *more geometrico*. Por ello, se abandonarían, de un lado, las referencias religiosas y, de otro, se concentrarían los esfuerzos en la idea contractual. Proclamado un Estado de igualdad natural, sólo el mutuo consentimiento aparecía como origen posible de la obligación.⁴¹ La idea de contrato ganaría fuerza con el suce-

41 Sabine, G. H., *Historia de la teoría política*, 1962, pp. 318 y ss.

sivo desarrollo de la economía capitalista que lo emplea como principal instrumento jurídico, ya que combina dos de los caracteres que precisa: igualdad formal y libertad; se trataría de voluntades libres y equivalentes que llegan a un acuerdo mediante la oferta y la aceptación.

Esta construcción intelectual va a insistir, de un lado, en el carácter modificable de las organizaciones humanas. La sociedad y el Estado ya no son presupuesto sino resultado, la metáfora del Estado como máquina sustituye a la del Estado como organismo.⁴² Aceptado este carácter de modificabilidad y pretendiendo realizar una construcción racional y no histórica, se hace imprescindible la enunciación de postulados. El postulado iusnaturalista básico es el *status naturalis*. Este *status naturalis* conoce diferentes caracterizaciones (*imbecillitas* en Pufendorf, la *voluntas* orientada al *decorum, honestum et iustum* en Thomasius; de libertad e igualdad en Wolff) y de él se sale (la idea de salida va ya implícita en la de postulado, ya que un postulado es, por definición, un paso previo en un argumento para sentar las bases de su propia superación), no disponiendo de justificaciones teológicas, mediante un contrato (por deber de *socialitas* en Pufendorf *pactum associationis*; para realizar su propia naturaleza en Wolff). Constituida la sociedad, el poder se entrega a un gobernante (*pactum subjectionis* en Pufendorf; la *capitulatio* de Wolff). Todo este intento implica, a su vez, una concepción teleológica del Estado. La idea de "causa" como elemento contractual aparecerá expresada literalmente en estos autores: *cum limitandi imperii causa capitulatio fiat*.⁴³ La propia existencia de la sociedad y el Estado se hace problemática y se intenta justificar racionalmente su existencia. El contenido, sin embargo, de estos contratos marcará la diferencia entre los distintos planteamientos (en Pufendorf, por poner un ejemplo, pueblo y Estado se constituyen como dos sujetos de derecho independientes con derechos y deberes —al deber de obediencia

42 Tema éste que, como es sabido, desarrollara Hobbes en el *Leviathan*.

43 *Ius Naturae*, VIII, 122.

se corresponde el de velar por la seguridad—, reteniendo los ciudadanos parte de sus derechos naturales, aunque corresponda al gobernante determinar el bien común; en Wolff, el pacto de sumisión excluye la propiedad del suelo y los bienes de los ciudadanos; etcétera).

Hay que tener presente, sin embargo, que, en conjunto, puede decirse (aunque sea un tema en el que, a decir verdad, no existe acuerdo entre la doctrina) que el iusnaturalismo clásico estuvo más cerca del absolutismo⁴⁴ que de lo que hoy llamaríamos democracia. La libertad natural quedaba ampliamente diluida al llegar al pacto de sujeción. En él, existían ciertos derechos fundamentales pero no existían, propiamente, derechos políticos. En el iusnaturalismo clásico había derechos del hombre pero no del ciudadano. Su importancia para el pensamiento democrático y representativo radica en que prepararon el terreno a una versión radical de la idea del pacto: la de Rousseau.

Pero antes de hacer referencia a las ideas democráticas de Rousseau, conviene aumentar el contexto en que se desenvuelven estas especulaciones sobre el pacto social. No debe pensarse que las ideas de organización y reorganización social se desarrollaron exclusivamente como herencia de una cadena de razonamientos forjada en el pasado. La realidad es que Europa y, en particular Inglaterra, se veía sometida a un intenso proceso de transformación social. Enfrentamientos con el monarca, problemas sucesorios, cambios dinásticos, revueltas militares, etcétera, concedieron a la coyuntura europea y, especialmente, a la situación inglesa un carácter fundacional en la que hay que entender el que Cromwell con su *instrument of government* o los *levellers* con sus *agreements* o los *republicans* ingleses con sus diferentes propuestas, trataran de establecer las nuevas bases de la convivencia política. Sin que aparezca en todos los casos de manera explícita la idea de pacto, no cabe duda de que constituyó una constante en los movimientos citados.

44 Véase *infra*, nota 89.

El movimiento *leveller*, de un lado, que recogió a diferentes sectores religiosos en busca de tolerancia, a los soldados no oficiales de los ejércitos del New Model Army de Cromwell en busca de sus atrasos y de indulgencia frente a los desmanes cometidos en la guerra y a las "*laborious and industrious people in England*" dirigidos por el estrato inferior de las elites londinenses, propugnó una renovación radical de la escena política inglesa.⁴⁵ En esencia, los *levellers* abogaban por el reconocimiento universal de los derechos civiles y religiosos incluyendo en ellos las garantías frente a las detenciones ilegales (*habeas corpus*), y la exigencia de la debida formación de causa (*due process of law*⁴⁶); la libertad de expresión, de publicación y religión; el derecho a la propiedad individual que incluía la libertad de comprar, vender, producir y comerciar sin licencias, monopolios, regulaciones o tributaciones arbitrarias. Derechos éstos que debían quedar garantizados por límites constitucionales contra los cuales no podría ir el Parlamento. Por ello, en este esquema de derechos, salvaguardados los derechos civiles, el reconocimiento de los derechos políticos (*the franchise*) independiente de las propiedades no precisaba de un carácter de universalidad absoluto; debían participar en la política todos los que tenían intereses en ella y una voluntad independiente, es decir, todos los adultos varones excepto "*servants and beggars*".⁴⁷

Con este esquema básico, los *levellers* se dedicaron a la defensa de un programa múltiple de reforma que constituía casi un proyecto de nueva constitución para Inglaterra. Se enfrentaron a la arbitrariedad del Parlamento y de sus actuaciones en comisión que violaban las libertades civiles establecidas en la *Petition of Right* y en el *common law*; lucharon contra la intolerancia religiosa, frente a un Parlamento pres-

45 "*Democracy, began to be used again, with favorable connotations, in 17th century England, for example by the Levellers*", Mayo, H. B., *op. cit.*, nota 2, p. 25.

46 Véase García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1961.

47 MacPherson, C. B., *La teoría política del individualismo posesivo*, Barcelona, 1978.

biteriano; solicitaron la responsabilidad del Parlamento ante el pueblo (y del rey, si éste se estimaba, finalmente, necesario) mediante elecciones anuales sin necesidad de convocatorias específicas (*writs*), y por la redistribución de escaños (*rotten boroughs*). Lo que para nuestros efectos resulta fundamental, es que los *levellers* pretendieron establecer este programa de reformas mediante la llamada a las elecciones, contribuyendo así a extender la idea democrática, al mismo tiempo que trataron de proporcionar una fundamentación de los derechos (incluyendo la propiedad) anterior al Estado, preparando así el camino a las construcciones liberales de Locke y los Whigg.⁴⁸

Los republicanos ingleses, por su parte, hicieron su aparición en tres momentos del siglo XVII: a) en el interregno 1649-1670, en el que colaboraron en la ejecución de Carlos I (1649), trataron de lograr la abolición de la monarquía y de la House of Lords, con Milton y Harrington como autores más importantes; b) entre 1675 y 1683, cuando la posible sucesión católica amenazaba con provocar una nueva guerra civil, con Sidney como autor principal; c) la década de los noventa, tras la Revolución con Fletcher, Molesworth o Trenchard como más destacados autores. Todos ellos, con una inspiración más o menos vaga en la antigüedad clásica (Aristóteles, Polibio y Plutarco, fundamentalmente) y notablemente influidos por la obra de Maquiavelo, propusieron diferentes sistemas de organización política en los que, paradójicamente, no es el elemento antimonárquico el principal,⁴⁹ sino más bien, de un lado, la necesidad de que el gobierno emanase del consentimiento y no de la imposición, y, de otro, que no se tratase de un gobierno de hombres sino de leyes. Valga de ejemplo la propuesta de Harrington basada en la idea de que es la riqueza económica (sobre todo en tierras) la que proporciona el poder político y que si ambos (riqueza eco-

48 Sobre los *levellers*, *vid.* Wootton, D., "Leveller Democracy and the Puritan Revolution", en Burns, J. H., *op. cit.*, nota 33, pp. 412-415.

49 *If I attack tyrants, what is this to kings? (Milton); Nothing is further from my intention than to speak irreverently of kings (Sidney).*

nómica y poder político) no coinciden en alguna coyuntura histórica, se producen desequilibrios. Conforme a las ideas de Harrington de la *Oceana*, debía existir un Senado y una cámara de representantes elegidos en elecciones anuales indirectas por sufragio secreto de varones mayores de 30 años de condición no servil, con un derecho de sufragio pasivo fuertemente condicionado por la posesión de riquezas; una separación estricta de poderes entre ambas cámaras, según la cual corresponde al Senado el debate y la propuesta de la legislación, y a los representantes su aprobación o rechazo sin debates; todo ello acompañado de elecciones de cargos civiles, militares y judiciales.⁵⁰

Locke, por su parte, llevaría la teoría pactista un paso más allá. Partiendo de la idea de que el único poder legítimo es el que emana del consentimiento, Locke también se preguntó, como los iusnaturalistas racionalistas, por el origen del poder político (compuesto de Ejecutivo, Legislativo —que incluye el Judicial— y federativo —o internacional—) y postuló un estado de naturaleza. La novedad es que para Locke, en este estado de naturaleza los hombres ya poseen individualmente el poder político; es decir, el poder político no nace de la unión de los individuos, sino que es propiedad de cada uno aisladamente. Por ello, la libertad originaria no es ahora sólo la libertad civil, sino libertad política, y la revolución un derecho permanente e inalienable que reside en los individuos. En la sociedad natural cada individuo ejerce ya las capacidades de juzgar y darse leyes, de ejecutar sus decisiones, etcétera. Por ello, la diferencia entre la sociedad natural y la sociedad política es que, en la primera, cada individuo es titular y ejecutor de sus propios derechos (civiles y políticos) mientras que, en la segunda, la ejecución de los mismos se confía condicionalmente a unos poderes independientes; es decir, las sociedades políticas se gobiernan mediante instituciones representativas y las sociedades naturales sin ins-

50 Worden, B., "English Republicanism", en Burns, J. H., *op. cit.*, nota 33, pp. 450-455.

tituciones, mediante el autogobierno. El tránsito de una situación a otra se produce, primero, por un pacto que crea la sociedad, pacto que debe ser un "*positive engagement and express promise and compact*". Y, después, una segunda decisión, tomada por la mayoría de esa sociedad, otorga el Poder Legislativo bien a uno solo, a un grupo o la propia mayoría (*perfect democracy*), y, por último, este Poder Legislativo designará al Ejecutivo.⁵¹

La última manifestación (y la primera auténticamente real e histórica) del pacto social antes de Rousseau, la constituye la redacción de los *covenants* por parte de los emigrantes ingleses en las colonias americanas (sobre todo, puritanos en Massachusetts). Efectivamente, los puritanos que al ingresar en su iglesia acordaban en un pacto formal las normas por las que se regiría la comunidad (el pacto de la gracia), al verse obligados a trasladarse a América y al coincidir, en cuanto a los miembros que la integran, comunidad religiosa con comunidad política, guiados por los sectores ilustrados de estas comunidades, propagaron la costumbre de establecer las normas por las que se fundaría no sólo la comunidad religiosa sino la política en un documento escrito, un *covenant* en el que se fijan los derechos y deberes y las normas de funcionamiento sociales, en definitiva, casi una constitución política. Todas estas ideas pactistas mencionadas, junto con la práctica de los *covenants*, marcan el ambiente intelectual de la Constitución de los Estados Unidos, cuyo comienzo es herencia de estos viejos pactos de la gracia: "*We the people of the United States...*".

La evolución más extrema del pensamiento pactista, como hemos dicho, se encuentra en Rousseau. Éste llevaría la idea de pacto social hasta sus últimas consecuencias, negando la posibilidad de un pacto de sujeción. Rousseau parte de los mismos planteamientos que ya se han mencionado: postulación de un estado de naturaleza (*beau sauvage*), y salida mediante un pacto que constituye la sociedad: *le contrat social*.

51 Tully, J., "Locke", en Burns, J. H., *op. cit.*, nota 33, pp. 616-652.

Este contrato al que se concurre libremente (como a todo contrato en el nuevo ambiente de economía capitalista) tiene por finalidad (por "causa") la creación de una voluntad común soberana. Su contenido en derechos y obligaciones es el siguiente (*facio ut facies*): obligación de obediencia a la voluntad general y derecho a concurrir a la formación de la voluntad general. La interpretación que del contrato hace Rousseau es completamente rigurosa. Si el Estado ha de gobernarse de forma democrática, no debe superponerse ningún nuevo contrato que coarte esta voluntad general. La voluntad general es única y no tiene con quién contratar,⁵² es soberana y absoluta, cualquier limitación a la democracia es la inexistencia de la misma y un incumplimiento contractual. Los derechos de los individuos están en los derechos de la voluntad general, porque su derecho es, precisamente, concurrir a su formación. Frente a la democracia representativa, la democracia de la identidad. En cuanto al modo en que se determina la voluntad general, se trata de un expediente procedimental: la voluntad general es la voluntad de la mayoría aritmética sin ningún tipo de cualificación (todo ello simplificando las cosas al máximo, naturalmente).

En su manifestación teórica (dejando al margen su aplicación en el Proyecto de Constitución para Polonia⁵³), Rousseau teorizó el aspecto "totalitario" de la democracia, su proyecto radicalmente democrático es radicalmente antiliberal. El predominio del segundo principio sobre el primero en toda Eu-

52 Por idénticos motivos, pero contrarios, Hobbes tampoco reconoció más que un contrato. Como se verá al tratar del fenómeno representativo, la sociedad viene definida, previamente, por contar con quien encarna la voluntad a que todos se someten y que es el elemento aglutinador de la sociedad. Véase la nota 84.

53 Sobre la relación entre ambas partes de su obra, *cfr.* Hermosa Andujar, A., "El camino de Rousseau. De la democracia directa a la democracia representativa", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 50, marzo-abril de 1986, pp. 101-141 y Cabo Martín, C. de, *op. cit.*, nota 31, vol. II: *Estado y derecho en la transición al capitalismo y su evolución: el desarrollo constitucional*, pp. 130-146 y notas 64 y 64 bis, junto con la bibliografía que allí se cita.

ropa ha hecho que la línea seguida no haya sido la suya sino la de Locke, Constant, Mill, Bentham, etcétera.

2. *La representación política y la moderna democracia representativa*

Es frente a estas distintas concepciones del gobierno democrático como hay que entender el sentido histórico, político y jurídico de la representación. Ello porque la identidad que hoy en día existe entre gobierno representativo y gobierno democrático es el fruto de una larga convivencia histórica entre los dos, pero no de una coincidencia o implicación entre ambos términos. Más aún, desde diversos ángulos se ha afirmado⁵⁴ (y aún se afirma)⁵⁵ que democracia y representación son términos contradictorios y excluyentes, y que su coexistencia sólo puede traer como resultado el falseamiento de ambos.⁵⁶ Además, será en el contraste de cada uno de los diferentes conceptos de representación con la realidad del gobierno democrático como podrá observarse la especificidad de cada sistema de representación, y cómo la mera continuidad en el tiempo de una institución (el Parlamento inglés, por poner el ejemplo más destacado) no debe llevarnos a pensar que exista una identidad en los principios y motivaciones de dicha institución representativa.

En este sentido, las democracias antiguas y singularmente las de modelo ateniense, desconocieron prácticamente cual-

54 Desde muy diversos puntos de vista, C. Schmitt o Madison en *The Federalist Papers*, Nueva York, 1961, *paper* 10, pp. 81-82.

55 Vid. Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, 1991, p. 20, nota 3.

56 Redner, H., "Representation and the Crisis of Post-Modernism", *Political Science in the Schools*, vol. XX, núm. 3, verano de 1987, p. 675: "The democratic principle was only a late accretion to the modern representative system and only imperfectly integrated with it in an uneasy compromise."

quier idea de representación política.⁵⁷ Los ciudadanos lo eran precisamente porque decidían las cosas de la ciudad y no cabía ser lo uno sin participar en lo otro. La democracia como gobierno del *demos* adquiriría, como hemos dicho, una literalidad absoluta.⁵⁸ En una sociedad en la que el ámbito de lo público es la dimensión fundamental de la vida de los ciudadanos, la elección de magistraturas no constituye una auténtica representación en la que se imponga un mandato al elegido, sino que se trata de un modo de designación estrechamente relacionado con las concepciones religiosas de fe en el destino.⁵⁹ Azar y elección se mueven en planos paralelos y no son más que una demostración de la vinculación colectiva de los ciudadanos con la suerte de la ciudad. Los magistrados elegidos responden incondicionalmente ante la ciudad, del éxito de sus cometidos, ciudad a la que no representan puesto que tiene carácter sagrado y de la que son sólo sus servidores. Hasta tal punto es así, que

Los atenienses consideraban la elección —es decir, el ejercicio del sufragio para designar gobernantes— como principio de aristocracia⁶⁰ y fuente de demagogia y tenían al sorteo por práctica más democrática, combinándolo con ciertos procedimientos técnicos (examen, censura, especie de juicio de resi-

57 Kurz, Hanns, *Volkssouveränität und Volksrepräsentation*, Köln, 1965, pp. 238 y 241. Y, como estudio más detallado, Larsen, J. A. O., *Representative Government in Greek and Roman History*, California, 1955.

58 Es más, como señala oportunamente Kurz, Hans, *op. cit.*, nota anterior, p. 240, las posibles muestras de representación eran entendidas en la teorización griega como muestras de oligarquía y no de representación. *Vid. infra*, notas 60 y 61.

59 Por lo que el propio acto de la votación suele revestir un carácter marcadamente ritual.

60 "...para este pueblo religioso la voz de la suerte era la voz misma de la divinidad [Platón, *Leyes*, libro V, cap. V]... Aristóteles en diversas ocasiones, considera la elección como un procedimiento aristocrático (...) mientras que el sorteo le parece esencialmente democrático porque establece la igualdad de las probabilidades entre los ciudadanos todos." Croiset, A., *op. cit.*, nota 17, p. 67.

dencia), para asegurar la idoneidad y la responsabilidad de los designados.⁶¹

Aunque no ha faltado quien haya defendido la existencia de algunas formas de representación política en el mundo clásico,⁶² ésta es, en principio, contradictoria con la forma misma de la democracia directa y la evolución de estas sociedades no fue, en todo caso, hacia la democracia representativa sino hacia la sustitución de su sistema por formas imperiales no democráticas. El gobierno representativo no tiene prácticamente nada que ver con este complejo de ideas de ciudadanía, religiosidad, vinculación al destino colectivo, participación activa en la política, etcétera, características de la democracia del mundo antiguo. Cuando las decisiones políticas se someten a votación en el ágora y la actividad política es la más alta actividad ciudadana (con la que se confunde) no tiene sentido hablar de representación ni tal como existe en las modernas democracias representativas ni tal como se desarrolló en la Edad Media.⁶³ Ésta manifiesta incompatibilidad entre la democracia directa y la representación ha llevado a determinados autores (Rousseau y Schmitt, cada

61 Justo López, Mario, *La representación política*, Buenos Aires, 1959, p. 59, nota 70, junto con las referencias que allí se citan.

62 Madison *et al.*, *The Federalist*, Nueva York, 1961, 63, pp. 386 y 387 (por ejemplo: "...it is clear that the principle of representation was neither unknown to the ancients nor wholly overlooked in their political constitutions". Sólo para periodos específicos, Larsen, J. A. O., *op. cit.*, nota 57, pp. 21, 86 y otras.

63 La valoración que se da a los instrumentos medievales de representación y participación política, y a las elaboraciones doctrinales en torno a la democracia, distan mucho de ser unánimes y hay quien las considera irrelevantes o inexistentes. Cfr. "...la sociedad europea conoció un largo periodo de estancamiento: la Edad Media; por eso, el proceso de cambio que lleva (...) al mundo moderno es un salto de más de 1500 años y que, en el Renacimiento, aborda la posibilidad de un nuevo brote de la democracia", Huerta Psihas, "Democracia y representación. Tendencias y perspectivas" o "Después de un largo periodo caracterizado por la declinación de las instituciones e ideales democráticos durante el medievo, el interés por la democracia resurge en los siglos XVII y XVIII", Núñez Jiménez, A., "Democracia y representación", ambos en *Tendencias contemporáneas...*, *cit.*, nota 1, pp. 95 y 121, respectivamente.

uno desde un punto de vista distinto) a preguntarse por la legitimidad de calificar de democracia a la democracia representativa.⁶⁴

Ya Montesquieu y Rousseau⁶⁵ habían llamado la atención sobre el hecho de que la aparición de la representación política se produjera durante la Edad Media. Esta representación fue modificando progresivamente su carácter conforme lo hacía la propia configuración del Estado⁶⁶ para adaptarse a él, por lo que la simple identidad en el término no debe llevarnos a pensar que exista necesariamente identidad en el concepto.

Superada la primera fase imperial en que el *rex* gobernaba autocráticamente aconsejado por su *cura regia*, cuando comenzó a desarrollarse la nueva estructuración feudal de los diferentes reinos europeos, apareció la necesidad de una representación ante el rey. La idea de pacto que subyacía a todo el nuevo orden feudal llevaba aparejada la idea de *consensus*⁶⁷ que debe establecerse entre el gobierno del rey y el reino gobernado. La citada separación entre *rex* y *regnum* y el consentimiento de éste al recto gobierno de aquél se traducían en Estados y Parlamentos en los que los diferentes núcleos territoriales e institucionales de poder manifestaban su vinculación con el gobierno de la nación mediante la expresión de su consentimiento. El carácter aparentemente democrático de este sistema de representación (de carácter fundamentalmente territorial) se ve sumamente matizado por la con-

64 Sobre todo ello, *vid. infra*, nota 126.

65 *El contrato social*, libro 3, cap. XV.

66 Quillet, J., "Community, Counsel and Representation", en Burns, J. H., *The Cambridge History...*, *cit.*, nota 33, p. 520: "The term 'representation' can not be taken in its modern sense (...) the meaning of these words has changed so radically in the course of their long evolution, that we face the risk of misunderstanding them altogether".

67 Dunbabin, J., "Government: c. 1150-c. 1450", en Burns, J. H., *The Cambridge History...*, *cit.*, nota 33, pp. 518 y 519.

cepción de la denominada *maior pars* (o *maior et sanior pars* o *pars valentior*⁶⁸).

Las primitivas comunidades medievales⁶⁹ (reinos y ciudades en las primitivas cortes y Parlamentos judiciales y, antes que nada, las comunidades religiosas⁷⁰) no asentaban la idea de consentimiento sobre la de soberanía para justificar la participación en los asuntos de gobierno. Un convento no participaba en los asuntos de la orden porque fuera soberano sobre ella, sino porque tenía intereses en ella. Se trata de una concepción más cercana a la representación de derecho privado y que, efectivamente, se apoyó jurídicamente en una interpretación absolutamente descontextualizada y acientífica de la cláusula romana *quod ad omnes tangit omnibus approbari debet*⁷¹ inicialmente referida a la misión de los tutores y a la forma en que debían tomar sus decisiones. La propia elección del representante no funcionaba como una competición de candidatos, ya que, inicialmente, eran designados por *acclamatio*,⁷² lo que venía a refrendar una posición de preeminencia preexistente (tal es el caso de los terratenientes de la campaña inglesa que representaban a sus arrendatarios), o bien eran nombrados por las corporaciones municipales (que contaban con derecho a representación), mientras que los representantes de la Iglesia lo eran en razón de su cargo; es decir, cada entidad con derecho a representación expresaba

68 Vid. Michaud-Quantin, P., *Universitas: Expression du mouvement communautaire dans le moyen-âge latin (L'Église et l'État au Moyen Age 15)*, Brin, 1970.

69 "Representation, both as a practice and idea, arose in the late-Roman church councils and continued in unbroken succession through to the lay assemblies of medieval estates known as diets or parliaments. This is the real historical origin of the modern political system and of its theorization". Redner, H., *op. cit.*, nota 56, p. 673.

70 Moulin, Léo, "El Ejecutivo y el Legislativo en las órdenes religiosas", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 106, 1959.

71 Justiniano, *Codex*, 5,59,5,2.

72 "The sheriff, who was the official in charge, no doubt usually 'took the sense' of the meeting in some rough and ready way, such as by listening to the shouts of supporters." Hart, J., *Proportional Representation, Critics of the British Electoral System, 1820-1945*, Oxford, 1992.

su consentimiento al representante igual que éste lo manifestaría posteriormente en el Parlamento al gobierno del rey. El *omnes* que, en principio pedía la fórmula citada se transformó, primero, en la *maior pars* (Digesto 41,2,1) y, finalmente, en la *maior et sanior pars*, cuyo significado último puede resumirse en la siguiente afirmación: “[it] combines the requirements of arithmetic with moral and religious ones (...), in this perspective an arithmetical minority can turn into a majority in terms of the *maior et sanior pars*”.⁷³

Es en este marco que dibujan una determinada concepción del poder real como pacto con su reino, un determinado funcionamiento de las órdenes religiosas y los sínodos y concilios que extendieron su *modus operandi* a las instituciones reales, junto con las recuperadas doctrinas romanas de *actor*, *syndicus* y *procurator*, en el que, al hacer su aparición la necesidad de recaudar tributos⁷⁴ de forma cada vez más apremiante, ya que la fortuna personal del rey no alcanzaba ya a subvenir a las necesidades financieras de la administración real, surgiría la primera concepción de la representación política del reino en forma de cortes y Parlamentos. “*The House of Commons owes its origins to the Kings’s need to secure the consent of the Commons to financial exactions: the knights of the shires were assumed to be able to consent on behalf of the residents of the shires, and the citizens and burgesses to be able to do the same on behalf of townsofolk.*”⁷⁵

El argumento subyacente, por tanto, a la representación política medieval es el siguiente: toda vez que la recaudación de impuestos supone una agresión al derecho natural de propiedad de los habitantes del reino no incluido el pacto de sometimiento que tienen establecido con su monarca, su recaudación efectiva pone en juego la cláusula *quod ad omnes tangit ad omnibus debet approbari*. En Inglaterra, al menos des-

73 Quillet, J., *op. cit.*, nota 66, pp. 557-558.

74 Heller, H., *Teoría del Estado*, México, 1987, pp. 141 y ss.

75 Birch, A. H., *Representative and Responsible Government, An Essay on the British Constitution*, Toronto, 1969, p. 14.

de 1295, la presencia⁷⁶ y consentimiento de *shires* y *boroughs* había quedado formalizada⁷⁷ en el Parlamento. Con la aceptación de los principios de consentimiento y representación, las distintas localidades de Inglaterra convirtieron una cámara regia de barones en una asamblea que transmitía al monarca la voluntad de quienes pagan los tributos, y, en tanto que *maior et sanior pars*, de toda la nación. La ficción del pacto de sujeción se corporeizaba en un rey, en su Parlamento, en el que se negociaba el monto de los tributos entre rey y reino, a cambio de las peticiones, libertades y franquicias que éste solicitaba de aquél. La forma jurídica en que se articuló esta representación fue la del mandato.

Este inicial mandato imperativo medieval funcionaba, en esencia, allí donde había una efectiva designación de representantes y no una mera autopresentación de los notables del lugar, como un mandato de derecho privado. Una voluntad preexistente y principal (la de una determinada corporación municipal) apoderaba a un representante para que, dentro de los términos del poder que se le concede (*cahier d'instructions*, *cahier de doléances*), negocie la obtención de determinadas decisiones beneficiosas a cambio de una cierta concesión tributaria. Se comprende, por tanto, fácilmente que el apoderado no tiene capacidad más que para tratar los temas específicos de su cuaderno, produciéndose la revocación automática si se excede del mismo acompañada de la consiguiente responsabilidad civil y, en su caso, penal.⁷⁸

76 Conviene recordar que la idea de "representación" medieval era el correlato de la de "presentación" de los pares del reino ante el rey. Cfr. "The idea of (...) 'presentation' in the House of Lords (the Lord could 'present' themselves in person. The commoners, on the other hand (knights and burgesses), were too numerous, and had to be «represented»", Mayo, H. B., *op. cit.*, nota 2, p. 96.

77 En 1320, el *modus tenendi parlamentum* afirmaba que los representantes de los condados debían tener un mayor peso en el acto de consentimiento, ya que representaban a todo el reino, mientras que los pares actuaban sólo en su propio nombre. Vid. Dunbabin, J., *op. cit.*, nota 67, p. 512, cuya exposición se sigue en este punto.

78 Vega, Pedro de, "Significado constitucional de la representación política", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 44, marzo-abril de 1985, p. 26.

Todo este orden de ideas característico de la representación medieval se vería profundamente modificado en un proceso que, progresivo en Inglaterra⁷⁹ y más bruscamente en el continente ("por la vía revolucionaria de la teorización doctrinal de Sieyès y sus seguidores"⁸⁰) sentaría las bases de la moderna representación burguesa.

La primera razón por la que se modificaría el sistema de representación política es la propia decadencia de su función principal, el asentimiento a los tributos. Efectivamente, desde mediados del siglo XVI la tributación se hizo permanente y no precisa del asentimiento de los Estados.⁸¹ Esta nueva situación haría que los Parlamentos se reunieran cada vez con menor frecuencia y que su papel político se volviera más o menos retórico ante la centralización del poder en las monarquías que caminaban hacia el absolutismo.

De otro lado, el propio mandato imperativo había demostrado su escasa operatividad incluso allí donde el Parlamento tiene una vida efectiva. Si se trata de negociar sobre la tributación pero también sobre la adopción por parte del monarca de importantes instrumentos legislativos que garanticen libertades y derechos a los ciudadanos, la vinculación completa a las instrucciones supone una importante traba a la posición de los representantes frente a la de los estamentos o cámaras aristocráticas. Ello porque mientras los nobles que se "presentan" y no "representan" tienen completa disponibilidad para negociar todo tipo de asuntos, sin restricciones de ninguna clase, los representantes del reino se ven obliga-

79 "Al mandato representativo llegan los ingleses a la inglesa, esto es, por tanteos empíricos y sin rozagantes construcciones teóricas." Fernández de Carvajal, R., *La representación pública en la actualidad*, Murcia, 1970.

80 Vega, Pedro de, *op. cit.*, nota 78, p. 27.

81 Heller, H., *op. cit.*, nota 74, p. 149: "Finalmente, hacia mediados del siglo XVI, los príncipes consiguen ya emancipar por completo la base económica del poder estatal, y establecer impuestos sin contar con la aprobación de los estamentos".

dos a buscar confirmación antes de expresar el consentimiento a propuestas no contempladas en sus mandatos.⁸²

Además, en el plano teórico se pondría en cuestión la propia representatividad de los Estados o Parlamentos construyéndose una concepción distinta de la representación en la denominada *representatio absorptiva*.⁸³ Esta tesis que implícita o explícitamente va a aparecer en la conceptualización de las monarquías absolutas hasta cristalizar en la afirmación (desde este punto de vista doctrinal, teóricamente correcta) de que *l'État c'est moi*, puede resumirse en una sola frase del célebre capítulo XVI del libro I del *Leviathan*:

*A multitude of men, are made one person, when they are by one man, or one person, represented; so that it be done with the consent of every one of that multitude in particular. For it is the unity of the representer, not the unity of the represented, that maketh the person one. And it is the representer that beareth the person, and but one person: and unity, cannot otherwise be understood in multitude.*⁸⁴

Esta concepción de la representación se basaba en la existencia de un único representante máximo del reino, del cual el propio reino tomaba su unidad y, por ello, su misma existencia resultaba particularmente adecuada para poner en práctica la concepción de la soberanía que Bodino había teorizado con vistas a defender la monarquía francesa. Una concepción de la soberanía como absoluta, perpetua, inenajenable, etcétera,⁸⁵ aparecía como igualmente contradictoria con la existencia de representantes de colectividades territoriales

82 "En definitiva, en la tensión histórica entre la Cámara de los Lores y la de los Comunes, difícilmente hubiera podido esta última extender sus competencias y atribuciones sin eliminar previamente la institución del mandato imperativo, máxime cuando los pares deliberaban y actuaban en nombre y derecho propio, y con plena libertad." Vega, Pedro de, *op. cit.*, nota 78, pp. 27 y 28.

83 *Vid.* "Die absorptive Repräsentation", en Kurz, Hanns, *op. cit.*, nota 57, pp. 297 y ss.

84 *Cfr.* Pitkin, H. F., *The Concept of Representation*, Cambridge University Press, 1967.

85 *Cfr.* *Les six livres de la République*, libro I, cap. 9 y *passim*.

tratando de hacer valer sus derechos en un ambiente de negociación con el monarca.

Por todo ello, los Parlamentos y Estados entrarían en una fase de acusada decadencia. Por un lado, sus reuniones serían cada vez menos frecuentes, por otro, los nuevos burgos y ciudades que iban adquiriendo importancia económica no se incorporaban a la representación, ya que ésta seguía anclada en los patrones medievales y carecía de procedimientos efectivos para alterar su propio funcionamiento. Los Parlamentos se crearon en una mentalidad medieval de inmovilismo y atemporalidad; por ello estaban basados en pactos “para toda la eternidad”,⁸⁶ en los que no se contemplaba ningún sistema de actualización de los mismos. Sólo una interpretación sumamente flexible de estas instituciones medievales permitió en Inglaterra una progresiva adaptación a las nuevas exigencias institucionales y políticas, pero allí donde esta adaptación no se produjo, los Parlamentos y Estados se convirtieron en verdaderas piezas de arqueología política sin capacidades prácticas de actuación.

En resumen, el realineamiento que aristocracia y monarquía realizaron durante todo el siglo XVII⁸⁷ (excepción hecha de Inglaterra⁸⁸) provocó un abandono más o menos generalizado de las ideas democráticas y de representación en cuanto a su aplicación en la vida política del momento. Sin embargo, este proceso no fue pacífico ni sin excepciones. Por un lado, la propia situación de la monarquía se vio intensamente contestada en sus intentos de aplicación del principio *cuius regio eius religio*, lo que, en los casos en que se llegó a la deposición monárquica o al cambio dinástico, suponía implícita pero necesariamente el reconocimiento de algún tipo de legalidad anterior al monarca en el propio reino, lo que generó, ade-

86 Ya en la propia carta magna, “Que Nos hemos otorgado ante Dios, y por la presente carta lo hemos sancionado para nosotros y nuestros sucesores a perpetuidad”, artículo 1º, en Díaz Müller, Luis, *Manual de derechos humanos*, México, 1992, p. 94.

87 Cabo Martín, C. de, *op. cit.*, nota 31, vol. II, pp. 11 y ss.

88 *Idem*, pp. 23 y ss.

más, los citados movimientos revolucionarios y de resistencia al poder. Por otra parte, la elaboración iusnaturalista que hemos visto, pese a su orientación general pro absolutista⁸⁹ no dejó por ello de asentar determinados principios que serían recuperados, después, para la representación política (pacto social, derechos individuales, legitimación racional del poder, sometimiento del poder a la razón y al derecho), al tiempo que sus expositores más avanzados (Locke) prefiguraron la nueva configuración ilustrada del poder.

Inglaterra, por su parte, ya había afirmado en el siglo XVII (merced a la Guerra Civil del 49 y al Glorious Revolution de 1688, con sus Instrument of Government y Bill of Rights, respectivamente), la supremacía parlamentaria,⁹⁰ la anualidad de la tributación,⁹¹ la anualidad del propio ejército real,⁹² así como, desde 1714, el principio de responsabilidad ministerial del gobierno ante el Parlamento,⁹³ que prefiguraban ya lo que serían las bases de la moderna representación política y que, en el continente, tendrían que esperar a los cambios que traería la Ilustración.

El siglo XVIII va a ser el punto de giro hacia la moderna representación política. Mientras los Parlamentos se encontraban prácticamente en su punto más bajo,⁹⁴ la teorización ilustrada dejó ya abierto al camino a la construcción clásica de la representación. Ello, fundamentalmente, a través de dos ideas generales: una visión naturalista y no teológica del

⁸⁹ *Idem*, pp. 35-63.

⁹⁰ "That the pretended power of suspending of laws or the execution of laws by regal authority without consent of Parliament is illegal" (Bill of Rights, artículo 1º).

⁹¹ "That the levying money for or to the use of the crown by pretence of prerogative without grant of Parliament for longer time or in other manner than the same is or shall be granted is illegal" (*Idem*, artículo 4º).

⁹² "That the raising or keeping of a standing army within the kingdom in time of peace unless it be with consent of Parliament is against law" (*Idem*, artículo 6º).

⁹³ Wade, E. C. S. y Bradley, A. W., *Constitutional and Administrative Law*, 10a. ed., Londres, 1992, p. 63.

⁹⁴ Para el Parlamento inglés, *vid. infra*. notas 98-101.

hombre y la confianza en la razón.⁹⁵ La primera de estas ideas, la de que el hombre es un ser natural cuya dignidad ingénita requiere de la libertad y la igualdad sentará las bases del individualismo liberal. La segunda, la confianza en la razón hará que la explicación de las coyunturas históricas y políticas se busque en los comportamientos humanos. Como consecuencia de lo cual, la organización política adquirió una importancia de primer orden: “se vuelven los ojos a la política que experimenta una revalorización tal que se convierte en uno de los temas centrales de la cultura francesa”.⁹⁶ Una organización racional de la sociedad se convierte en un objetivo de la máxima importancia, “la teorización política (...) se realiza desde los más diversos campos, de manera que apenas puede encontrarse un autor de cierto nivel, cualquiera que sea su campo concreto de estudio, que no dedique una parte de su obra a la temática política”.⁹⁷ Dos pensadores, Montesquieu y Rousseau, dieron las dos versiones básicas de esta organización, la de la democracia representativa y la de la democracia directa. Y sentaron los términos de la discusión política hasta nuestro siglo.

Para comprender el alcance de ambas posturas, y del definitivo orden burgués de la representación, conviene tener una idea clara de la práctica electoral y parlamentaria que dominó el periodo anterior a las reformas del siglo XIX. Si centramos nuestra atención en el sistema electoral, no sólo mejor estudiado sino aquel que actuaba como marco referencial de buena parte de la polémica democrático-representativa del momento, el sistema británico, debemos realizar las siguientes consideraciones. Desde 1720, el Ejecutivo comen-

95 Paradigmática en este sentido la afirmación de Kant de que “La Ilustración es la salida del hombre de su autoculpable minoría de edad. La minoría de edad significa la incapacidad de servir de su propio entendimiento sin la guía de otro. ¡*Sapere aude!* Ten el valor de servirte de tu propio entendimiento. He aquí el lema de la ilustración”. Sobre el concepto de razón en la Ilustración y sus consecuencias políticas, *vid.* Cabo Martín, C. de, *op. cit.*, nota 31, vol. II, pp. 82-85.

96 *Idem*, p. 110.

97 *Ibidem*.

zaba a ampliar su poder sobre el Parlamento mientras en éste, los *whiggs* desplazaban progresivamente a los *tories* y la *aristocracy* a la *gentry*. La Septennial Act de 1716 amplió la duración del mandato a siete años y la Last Determinations Act de 1696 (tras su reforma en 1729) determinaba que las decisiones en torno a los resultados y la franquicia de las circunscripciones electorales eran competencia del Parlamento que podía tomar sus decisiones “*all usages to the contrary notwithstanding*” (es decir, un caso extremo de “autocalificación”). Como consecuencia de la mayor duración de los mandatos (siete años) el valor de los mismos se incrementó notablemente (junto a la exigencia de la Qualifications Act de 1719 de poseer propiedades en tierras por valor de 600 libras anuales), lo que redujo el número de familias que podían acceder a los mismos.⁹⁸ Por ello, y por la práctica imposible de llevar a buen término las reclamaciones sobre los resultados,⁹⁹ la proporción de las elecciones no disputadas (aquellas en que no se realizaba el acto de la votación al no existir más que un candidato contendiente¹⁰⁰) fue de dos a uno respecto a las disputadas. En resumen y paradójicamente, “*One of the key characteristics of the unreformed electoral system is the marked absence of elections*”.¹⁰¹ Junto a ello, el tamaño del electorado pasó de 300,000 en 1715 a 439,000 en 1831, lo que supone (dado el incremento demográfico) un

98 Espín Templado, E., “El modelo del sistema uninominal a una sola vuelta: el caso británico”, en Esteban, J. de, *El proceso electoral*, Madrid, 1977, p. 167.

99 En 1715, de 87 peticiones al Parlamento sobre elecciones discutidas, se rechazaron las 46 de los *tories*, mientras los *whiggs* privaron de sus escaños a sus oponentes en 31 de sus 41 peticiones.

100 Ya que, aún hoy, cuando no se presenta por circunscripción más de un candidato, la proclamación como electo (la *qualification*) es automática. Es una convención que el escaño del *speaker* de la Cámara no se disputa, pues se considera que desde que ocupa su puesto deja de ser miembro de su partido y pasa a ser neutral.

101 O’Gorman, Frank, *Voters, Patrons and Parties, The unreformed electorate of Hannoverian England, 1734-1832*, Oxford, 1989, p. 14. *El subrayado es mío.*

descenso desde 5.2% del total de la población hasta 3.2 (o bien del 23% de los adultos varones al 14.4%).¹⁰²

Se trataba, por tanto, de una cámara en la que casi exclusivamente aparecía representada la aristocracia¹⁰³ poseedora de tierras, en la que las elecciones no constituyen el método más generalizado para determinar el acceso al escaño, en que el electorado supone una parte muy pequeña de la población y cuyas decisiones carecen de contenido político en el sentido que hoy otorgamos a esta palabra (decisiones generales sobre la marcha de los asuntos del país) puesto que la vida política se desenvuelve en una compleja red de influencias, compra de votos al mejor postor,¹⁰⁴ prácticas consuetudinarias, devoción de favores, comportamientos paternalistas, etcétera. Es a este tipo de cámaras electivas a las que se refieren Montesquieu en su célebre capítulo VI del libro XI. Por ello, parece que no cabe dudar de que al margen de la utilización que después se haya hecho de sus tesis sobre la democracia representativa, éstas suponen un momento conservador y oligárquico de la teorización política.¹⁰⁵ De igual forma que Montesquieu interpretó descontextualizadamente las tesis de Locke, Montesquieu vería reinterpretado su pensamiento por los creadores de la teoría representativa burguesa.

Para comprenderla, conviene comenzar recordando que el gobierno representativo constituye la expresión global de la nueva concepción política burguesa.¹⁰⁶ Que este gobierno re-

102 Los datos en *idem*, p. 179.

103 "8 per cent of MPs were the sons of English and Irish Peers in 1713, the figure doubled by the mid-eighteenth century and trebled by the early nineteenth (...). About 15% of all MPs were baronets." *Idem*, p. 119.

104 Para lo que llegaron a formarse grupos colusivos que, falseando la competencia, lograban aumentar el precio de sus votos: "Particularly unedifying to contemporaries (...) were the much publicized cases of voters forming associations to sell themselves, and thus their constituencies to the highest bidder. The Malt House Club at Arundel and the Christian Club at New Shoreham are frequently cited instances of lower-class voter self-help." *Idem*, p. 161.

105 Cabo Martín, C. de, *op. cit.*, nota 31, vol. II, pp. 113 y ss.

106 Cabo Martín, C. de, "Algunos aspectos de la problemática «representación-partidos políticos»", en Vega, Pedro de, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, 1977, pp. 43 y ss.

representativo se basa en la existencia de la nación o conjunto de ciudadanos iguales y libres, considerados globalmente como unidad. Y, lo que resulta sintomático en cuanto a la especificidad de este gobierno representativo, que esta elaboración doctrinal de la nación es doblemente contraria a la que realizaran tanto Hobbes como Rousseau, ya que ambos partieron, en definitiva, de la inexistencia de un pueblo (o nación, que a los efectos presentes son equivalentes) preexistente a la actividad política. Efectivamente, como ya se ha dicho al hablar de la representación absortiva, Hobbes hace depender la existencia misma del pueblo de la unidad del representante y no del representado porque la representación es, precisamente, el mecanismo por el que se logra la unidad (y por tanto la existencia) de la nación. El pueblo es el resultado y no el presupuesto de la representación.

Para Rousseau, igualmente, el pueblo no preexiste sino que es resultado de una autocreación mediante un pacto. Sólo desde que hay pacto puede haber un pueblo, en el sentido de un pueblo con voluntad (la voluntad general), ya que todo intento de expresión de una voluntad de la nación con anterioridad al pacto no constituye más que una violación de los derechos individuales de cada hombre. De nuevo estamos ante un resultado y no ante un presupuesto de la acción política, resultado que niega igualmente la representación (por las razones vistas). El hecho de que los dos teóricos más importantes de la representación (y que han quedado como paradigmas de determinadas visiones de la misma) nieguen la posibilidad de representación,¹⁰⁷ demuestra bien a las claras la importancia que la elaboración del concepto de nación tiene para el desarrollo del moderno Estado representativo. Y demuestra, igualmente, la especificidad liberal burguesa de la representación y del gobierno

107 Esta tesis, junto con sus implicaciones para una definición contemporánea de la representación, se analizan en el artículo "Peuple et individu dans le débat Hobbes-Rousseau, D'une représentation qui n'est pas celle du peuple à un peuple qui n'est pas représentable", Jaume, L. de, en *La représentation*, D'Arcy Ed., pp. 39-53.

representativo en sus términos clásicos. Esta unidad nacional se plasma mediante elecciones en las que se eligen cámaras representativas que dirigen los asuntos nacionales. Los ciudadanos individuales renuncian¹⁰⁸ al ejercicio directo de la política y ello en relación con tres tipos de consideraciones básicas:¹⁰⁹

Primera, porque la representación es condición para la existencia misma de la nación. Esta fundamental misión simbólica de la representación se mueve en dos planos:¹¹⁰ de un lado, con la construcción de la nación como ente abstracto que supone la reunión unitaria de los habitantes del reino, se hace problemática la expresión de la voluntad, porque ¿cómo puede expresar la nación su voluntad si no es una realidad tangible sino una abstracción? La representación aparece así como el mecanismo por el que toma cuerpo esta expresión de voluntad. Voluntad de la nación es el conjunto del mecanismo voto-designación de representantes-discusión parlamentaria-aprobación de las normas. Pero, más aún, en un segundo plano, cabe preguntarse por la existencia misma de la nación. ¿Dónde se hace presente la nación? ¿En qué momento la nación se hace tangible como realidad física? Precisamente, en el momento en que se determina la representación mediante las elecciones. En ese momento, la nación no sólo está actuando como mecanismo de designación de representantes, no sólo *actúa*, sino que *es*. Se manifiesta como

108 No cabe ignorar el ingrediente intensamente ideológico de toda esta construcción. Como es obvio; se trata de una explicación y justificación *ex post facto*; es decir, partiendo del hecho de que los ciudadanos no ejercen el poder y de los presupuestos del iusnaturalismo en sus expresiones más avanzadas, conforme a los cuales le correspondería tenerlo, se trata de forjar una construcción intelectual razonablemente explicativa y justificadora de tal estado de cosas.

109 Según la clasificación de Garrorena Morales, Ángel, *op. cit.*, nota 55, pp. 23 y ss. Sobre la obra de Garrorena, *vid.* Chueca Rodríguez, Ricardo L., "Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 13, núm 38, mayo-agosto de 1993, pp. 393 y ss.

110 Leibholz, G., *La rappresentazione nella democrazia*, Milán, 1989.

fenómeno real y con existencia material. Esta revelación fenoménica de la nación en el acto de la votación de sus representantes, está implícitamente considerada (aunque, indudablemente, para negarla como una ficción) en la conocida expresión de Rousseau de que el pueblo inglés se cree libre, pero que sólo lo es cada ciertos años al votar. Rousseau ha percibido aquí, no sólo que se creen libres, sino lo que en un plano simbólico es más importante, que creen existir como nación (para Rousseau, obviamente, tal existencia sólo puede predicarse tras el pacto social, etcétera).

Por otra parte, la nación como sujeto de voluntad propia no puede ejercerla (si quiere ser coherente con sus propios principios) si no es a través de los mecanismos de decisión y publicidad inherentes a las ideas liberales.¹¹¹ Pero estas condiciones sólo existen cuando la nación ha designado a sus representantes.¹¹² El artículo 2, título III de la Constitución francesa de 1791, afirma taxativamente que "*La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation*". No conviene olvidar, sin embargo, para comprender una de las dimensiones de este proceso representativo que Sieyès, al tiempo que proclama la necesaria representación de la *nación entera*, afirma, igualmente, sin que parezca observar la contradicción que es precisa y exclusivamente el tercer Estado quien verdaderamente constituye la nación.¹¹³ Es sobre esta identificación entre la representación de una determinada parte de la sociedad y la nación en su conjunto en la que se han basado buena parte de las críticas de que ha sido objeto la moderna democracia representativa (*vid. infra*).

111 Sobre la publicidad parlamentaria, véase Vega, Pedro de, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 43, enero-febrero de 1985.

112 En este sentido, Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, 1954, p. 436, ha distinguido entre la representación británica (Blackstone), en la cual el representante lo es del reino (*realm*), y la francesa (Sieyès), de acuerdo con la cual los diputados representan a la nación (*nation*).

113 Sieyès, "Q'est-ce que le tiers État? Tout".

Segundo, porque en la nueva separación entre sociedad y Estado, es la primera la dimensión esencial para el desenvolvimiento del ciudadano. El ciudadano se ocupa de su vida civil y los representantes de la vida política.¹¹⁴ La libertad de los modernos no es la de vincularse a las decisiones de la comunidad, sino muy al contrario la de encomendársela a quienes designan a tal efecto.¹¹⁵ La libertad de los modernos es liberalismo. La libertad es el nuevo sistema de controles a la actuación estatal que garantiza un espacio privado en que los ciudadanos ejercen su libertad civil con igualdad formal y autonomía de la voluntad. Un ciudadano liberal no se considera libre si se ve obligado a entregar su vida a la gestión y decisión de los asuntos políticos; muy al contrario, su deseo es que, de una u otra forma, los asuntos públicos funcionen de manera que le permitan ocuparse de sus propios negocios.

Tercero, porque la eficacia en el buen funcionamiento de la cosa pública exige la preparación y dedicación de profesionales de la política. La división del trabajo conlleva la especialización, y ésta conduce al buen funcionamiento de lo público. En la base de este planteamiento (la conveniencia común justifica que los ciudadanos nombren representantes mucho más capaces que ellos de conocer su interés y de interpretar su voluntad¹¹⁶) se encuentran dos ideas típicamente liberales: la primera, la de que no existe más que un interés en la sociedad que en la práctica, se identifica con el interés comercial e industrial que encarna la burguesía y que, pretendidamente, representa el progreso común de la nación; segunda, que no existiendo problema de intereses dentro de la nación, el debate político es un problema intelectual. La

114 *“Plus l'exercice de nos droits politiques nous laissera de temps pour nos intérêts privés, plus la liberté nous sera précieuse”*, cit. en Garrarena Morales, Ángel, *op. cit.*, nota 55, p. 32.

115 *Le système représentatif n'est autre chose qu'une organisation à l'aide de laquelle une nation se décharge sur quelques individus de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire elle-même.*

116 *Idem*, p. 35.

confianza ilustrada en el poder transformador de la ley se manifiesta en un esfuerzo por encontrar la verdad. No se trata de fijar objetivos, sino de descubrirlos. El progreso es una línea continua e indefinida cuyos tramos se cubren gracias al avance de la razón en las sociedades. Y si todo ello es así, se hace evidente que debe elegirse a representantes que por sus especiales condiciones estén en disposición de guiar los asuntos políticos en beneficio de todos.

Esta inicial concepción burguesa de carácter marcadamente elitista¹¹⁷ recibió una primera crítica desde dentro del propio liberalismo por parte de los utilitaristas. Para esta nueva versión liberal de la representación, lo esencial es que el mejor gobierno es el que provea la mayor felicidad al mayor número de individuos (que se presumen iguales y libres). Pero cualquier gobierno que no sea resultado de la decisión periódica del mayor número posible de habitantes (el sufragio universal) tenderá a defender sus propios intereses y no los de la mayoría, dando como resultado un monto total de felicidad inferior al que proporciona el sistema democrático. La idea de razón universal se vio sustituida por la de intereses mensurables de los electores, y la sacrosanta dignidad de los elegidos (recuérdense las ampulosas defensas de Burke de su inviolable libertad de expresión y decisión) dio paso a la (cuando menos formal) soberanía de los electores.¹¹⁸

Sobre estas líneas argumentales se defenderá la evolución del sistema electoral en tres direcciones: por un lado, el sufragio debe ser universal puesto que sólo la contribución a

117 Explícitamente elitista, por ejemplo, en Burke ("el poder en manos de la multitud no acepta ningún control, ninguna regulación, ninguna dirección (...) no están hechas para pensar o actuar sin guía ni dirección"; e implícitamente en Sieyès, en su citada asimilación de la nación con el tercer Estado, y de éste con quienes disponen de cierta propiedad. Cfr. Portero Molina, J. A., "Representación política y principio democrático", *Tendencias contemporáneas...*, cit., nota 1, pp. 130 y ss., a quien se sigue en este punto y de donde proceden las citas de Burke y Bentham.

118 Pitkin, H. F., *op. cit.*, nota 84, trae ejemplos de cómo se perpetúa esta idea en las formas de dirigirse, particularmente en campaña, a los electores.

la decisión del mayor número es capaz de garantizar un grado de satisfacción global más elevado; segunda, la representación debe ser proporcional ("la representación reflejo, como representatividad"¹¹⁹) porque si no, se desvirtúa la suma algebraica de intereses que debe dar como resultante la felicidad y progreso nacionales; y, tercera, el representante se hace hasta cierto punto responsable de satisfacer los intereses de los electores.¹²⁰ Esta responsabilidad, sin embargo, se ha visto profundamente modificada por la presencia de los partidos, dentro de los cuales se articula en la actualidad.

Desde fuera del sistema liberal, esta construcción recibió la crítica inicial de Marx y, con posterioridad, de parte de los marxistas anteriores al Estado de partidos. Para Marx el problema de la representación política está íntimamente ligado con la definición misma de ciudadano (y, como se verá, esta estrecha relación es hoy derecho positivo en todos los sistemas electorales). Como es sabido, su crítica¹²¹ se basa en el hecho de que la concesión de los derechos a los ciudadanos, la apertura a la decisión política mediante elecciones, etcétera, tiene como presupuesto la presunta igualación de todos los individuos que aparecen, formalmente, como elementos independientes y autónomos como si su situación en el seno de una determinada sociedad (la sociedad civil con sus peculiares relaciones de producción) no hubiera ya establecido diferencias insalvables.

En definitiva, Marx viene a decir que para que se pudiera hablar realmente de derechos políticos de los ciudadanos y de representación política, lo primero que tendría que haber es ciudadanos como categoría abstracta, pero dado que éstos no existen, que no hay más que hombres situados en deter-

119 Portero Molina, J. A., *op. cit.*, nota 117, p. 133.

120 Como es sabido, aún hoy es costumbre en Gran Bretaña reclamar directamente ante "tu" diputado cualquier insatisfacción que se derive de la actuación pública legislativa o no ("...the main safeguards for the citizen against oppressive or faulty government [are] the following: (...) redress by parliamentary means with the aid of an M. P.". Wade, E. C. S. y Bradley, A. W., *op. cit.*, nota 93, p. 721).

121 Expresada, quizá, con la mayor claridad en la *Judenfrage*.

minados contextos productivos que estructuran *a priori* sus comportamientos y que se vinculan a sus ideas y representaciones del mundo, toda pretensión de otorgar capacidad decisoria a las asambleas liberales no puede ser más que una farsa que trate de ocultar las verdaderas relaciones en la sociedad. De hecho, podría decirse que al asimilar la voluntad resultante de las asambleas con la de la nación y al no poder ser éstas más que la expresión de la clase dirigente, lo que se estaba solicitando era el propio consentimiento a la explotación (“decidir cada tres o seis años qué miembros de la clase dominante han de representar y aplastar al pueblo en el Parlamento”).

Partiendo de este análisis teórico se plantearon, sin embargo, dos posibles líneas de actuación práctica. La primera que ya se apunta en Engels (en el célebre prólogo a *Las luchas de clases en Francia*, 1895) tratará de transformar el sentido de la representación burguesas mediante los oportunos procedimientos de toma de conciencia de las masas, acompañados de actos políticos de naturaleza no necesariamente violenta, etcétera, y se desarrollará más tarde en Berstein o Kautsky. La segunda, con Lenin a la cabeza, niega las virtualidades transformadoras de los Parlamentos burgueses, aboga por la acción directa sobre las situaciones estructurales de la sociedad (la toma de control de los medios de producción) y plantea unas estructuras representativas con un mandato de carácter imperativo y con posibilidad de revocación.

La forma jurídica en que se implantó la representación burguesa fue el denominado mandato representativo. Con base en lo que ya era la práctica inglesa de conceder mandatos lo más amplios posibles *ita quo pro defectu huiusmodi potestatis negotium infectum non remaneat*,¹²² y en lo que el propio rey de Francia refiriéndose a los Estados generales declarara en ordenanza de 24 de enero de 1789, que “*Sa Majesté (...) ne souffrira pas que les cahiers ou mandats puissent être jamais con-*

122 Esmein, A., *Éléments de droit constitutionnel*, París, 1921, t. I, p. 93, cit. por Vega, Pedro de, *op. cit.*, nota 78, p. 27.

siderés impératives",¹²³ se produjo una subversión total del mandato imperativo.

El mandato, por tanto, debía ahora ser libre si se pretendía encontrar la verdadera opinión de la nación en las cámaras representativas, sin vinculación a un determinado grupo de electores puesto que se trataba de representar a la nación como unidad dotada de voluntad de decisión. Además, el mandato debía ser libre si se pretendía que los ciudadanos quedasen liberados del ejercicio político para dedicarse al ejercicio de sus libertades civiles. Si correspondiera a los electores delinear el programa del representante, quedaría arruinada la libertad de los modernos por las exigencias participativas en el proceso de gobierno. Por último, el mandato debía ser libre porque se había elegido a quienes se consideraba más valiosos en el ejercicio político y sería un contrasentido que los mejores, elegidos precisamente en tal calidad, quedasen sometidos a la voluntad de quienes reconociéndose peores para la política se la habían encomendado.

Así pues, en el nuevo mandato representativo, el representante viene elegido por una determinada circunscripción pero representa al conjunto de la nación;¹²⁴ una vez elegido, por tanto, pierde la vinculación con sus electores, por lo que debe actuar en conciencia al margen de los deseos de sus electores. La necesaria libertad en la búsqueda de la verdad exige la irresponsabilidad de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones.¹²⁵ Con todo, y pese a tan radical modifica-

123 *Idem*, p. 29.

124 Pretensión ésta que alcanzó su expresión más exagerada en la denominada *virtual representation*, según la cual incluso colonias o territorios que carecían absolutamente de representación (como las colonias americanas) estaban "virtualmente representadas" en el Parlamento de Westminster. *Vid. infra*, nota 152.

125 "As to the way in which it exercised the function of representation, the House claimed to be its own judge; it prohibited the publication of debates lest this should be an admission of its accountability to the electors." And though this prohibitions has not been enforced since 1771 (except occasionally during wartime) it "has not been explicitly withdrawn". Campio, G., *Parliament: a Survey*, Londres, 1952, p. 13, *cit. en* Birch, A. H., *op. cit.*, nota 75, p. 15.

ción de los contenidos y significado del mandato, se mantuvo el propio término y hasta cierto punto la presunción de que seguía tratándose de un verdadero mandato en sentido jurídico aunque modificado por el hecho de que quien lo otorgaba no era un particular sino la propia nación, lo que necesariamente había de modificar la estructura jurídica del negocio.

En resumen, y antes de considerar cuáles han sido las construcciones jurídicas que la doctrina ha elaborado en este marco ideológico de la representación (apartado I, numeral 3) y las modificaciones que en el mismo se han producido a partir, fundamentalmente, de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del nuevo papel político y constitucional de los partidos (apartado II, numeral 3) parece claro que aunque a menudo se han aducido razones de orden práctico para defender la necesidad de la representación y la imposibilidad de la democracia (directa). Sin embargo, no cabe ignorar que detrás de este cambio no se encierra sólo una modificación en la técnica, sino una verdadera transformación tanto en los sujetos como en el proceso de acción política.¹²⁶

Y es que, como hemos visto, la idea de democracia aparece estrechamente vinculada a la de soberanía popular¹²⁷ y conforme se fue depurando el propio concepto de soberanía se vio ya desde un plano teórico y no sólo desde un punto de vista práctico, que la verdadera democracia no conoce repre-

¹²⁶ Incluso terminológicamente, hasta tiempos recientes, la palabra democracia sólo quería decir democracia directa y, en este sentido, la emplean Rousseau o los autores del *Federalist*, que reservan la voz "republic" (por ejemplo: Madison, 10, Nueva York, 1961, pp. 81 y ss.) para las democracias representativas. Igualmente, Paine (*Los derechos del hombre*, parte segunda, capítulo III), llama "simple democracia" a la directa y gobierno representativo a la que no lo es. Esta misma terminología emplea J. S. Mill. Ya en el siglo XX, Carl Schmitt ha insistido en reservar la voz democracia para la directa (Schmitt, C., "Teoría de la Cons titución", *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1934, p. 253: "Es muy inexacto tratar a la democracia representativa como una subespecie de la democracia").

¹²⁷ Este tema es objeto de una cuidadosa investigación histórica en Kurz, Hanns, *op. cit.*, nota 57, esp. en la parte tercera: "Repräsentation des Volkes und Volkssouveränität", pp. 237 y ss.

sentación y ello porque si, como afirmara Bodino, la soberanía es inenajenable y, se afirma, corresponde al pueblo, éste no puede encomendársela a un órgano distinto de sí mismo que pase a encarnar la soberanía.

Rousseau, el último teórico de la democracia directa (de la democracia no liberal) llevó el razonamiento hasta sus últimas consecuencias exponiendo teóricamente lo que había sido la práctica de las democracias antiguas, con la diferencia de que se ampliaba notablemente su base social.

Así, si la soberanía pertenece al pueblo y es inenajenable no conociendo por tanto representación, el voto (la concurrencia a la formación de la voluntad general) constituye el derecho básico de los ciudadanos y su privación equivale a la expulsión de la comunidad (el ostracismo). Una concepción de esta naturaleza implica que no existen enfrentamientos básicos, no negociables en el seno de la sociedad, de existir, los órganos de gobierno reproducirían con toda exactitud esta beligerancia sin poder llegar a alcanzar decisión alguna. Schmitt dirá que la democracia (directa) se basa en la homogeneidad y que como ésta es imposible se apoya en identificaciones que violentan la realidad y que adquieren por tanto un carácter autoritario. Aunque las democracias directas excluyan a los elementos perturbadores (como literalmente se hacía en las democracias de corte ateniense) no pueden evitar el surgimiento de diferencias en su seno que se saldan con la imposición totalitaria.

Por el contrario, la idea de gobierno representativo se apoya en supuestos doctrinales y experiencias históricas completamente distintas que aquí se han tratado de recordar.

Cuando esta línea representativa se encuentre con una doctrina acabada de la soberanía tendrá que reformular sus planteamientos para afirmar que la soberanía corresponde a la nación, elaborando doctrinalmente este concepto,¹²⁸ y que por tanto el pueblo como tal no tiene derecho a la participación

128 Sobre la relación entre el concepto de nación y el de representación, *vid. Jellinek, G., op. cit., nota 112, p. 436.*

política, sino que ésta es una función a través de la cual la nación rige sus destinos. Siendo esto así, corresponde ejercer la representación de la nación (que no del pueblo) a quienes tienen intereses en ella, aquellos cuyos intereses son coincidentes con los de la nación, los varones mayores de edad, cabezas de familia, con un determinado patrimonio personal en la forma en que en cada momento determinen las leyes.

La presencia indubitable que las masas van adquiriendo en la historia obligarán a estas dos líneas a fundirse en lo que hoy es nuestra actual democracia representativa o parlamentaria, la que basándose en los principios de la representación, sin embargo hace que la decisión sobre la misma recaiga en la práctica totalidad de la población.

3. El concepto jurídico-público de representación

Para empezar, el sentido básico del término representación y su contenido mínimo es la sustitución de unos elementos por otros, la representación política es, por tanto, el fenómeno o proceso por el que la acción política es encomendada por unos representantes a unos representados.¹²⁹

El fenómeno que corrientemente se presenta, como que los ciudadanos desde un principio eligen a sus representantes para que actúen por ellos, supone en realidad la inversión de la realidad histórica, pues más bien determinados individuos o instituciones con determinadas cuotas de poder han afirmado o se han hecho con el derecho a representar a una determinada parte de la población o del territorio.

Cabe en este sentido hablar de una representación de arriba a abajo (de esta forma, el rey representa a la nación, sentido del que se sirvió Hobbes) o de abajo a arriba, como en el caso de un alcalde elegido por sus convecinos, según que

¹²⁹ "Por representación se entiende primariamente la situación objetiva (...) en la que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideren que deben admitirla como legítima y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho." Weber, Max, *cit.* por Portero Molina, J. A., *op. cit.*, nota 117, p. 129.

sean los representados los que encomiendan al representante su acción política o que la acción política de un determinado individuo se considere como vinculantes para otros, que por esta misma vinculación pasan a estar representados.

Igualmente, cabe considerar la representación desde un punto de vista estático o dinámico;¹³⁰ es decir, considerar que las personas que encarnan la representación están verdaderamente relacionadas con los representados mediante un vínculo representativo; en este sentido se puede afirmar que una cámara hereditaria no es una cámara verdaderamente representativa (en el sentido de que no existe función posible que aplicada sobre los representados dé como resultado a los representantes) o, dicho en otros términos, no hay representación porque los representantes no son un "subconjunto representativo" del conjunto representado. Dentro de este sentido estático, abogar por una representación lo más perfecta (proporcional, escalable) posible del cuerpo de representados o que simplifique las posturas (tienda a la gobernabilidad) o que tenga un determinado efecto distorsionador (convergente, divergente, integrador, etcétera).

Desde un punto de vista dinámico, se contempla si la acción de los representantes es análoga a la que hubieran realizado los representados, si tal analogía es lógicamente consistente, si hay distorsiones en alguno de los sentidos mencionados anteriormente, si la propia estructura de los representantes como institución (teoría de la acción de grupos, de la jerarquización, oligarquización, etcétera) es o no determinante sobre la acción (la ejecución) de la representación. Estas dos dimensiones posibles de la representación han sido puestas en relación por parte de Rodríguez Díaz desarrollando una idea de Sartori¹³¹ con un concepto global que contaría

130 Cfr. Smend, R., *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, 1985.

131 Rodríguez Díaz, A., "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 58, octubre-diciembre de 1987; Sartori, G., "Representación: sistemas de representación", *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, 1977, t. IX, pp. 305-312.

con dos elementos en relación dialéctica: la representatividad y la responsabilidad.¹³² La primera sería la semejanza o vínculo de carácter simbólico o real que liga a representantes y representados, y la segunda la adecuación de la actividad de los representantes a los deseos de los representados. Para asegurar institucionalmente ambos aspectos se desarrollarían los mecanismos de elección y control. Ambos constituyen la base de la representación democrática ya que aunque una selección de representantes no electiva puede ser representativa (en el sentido mencionado), no será una representación responsable (porque carece de "accountability"); es decir, la "elección no debe ser una mera 'función', sino el ejercicio de un derecho de los ciudadanos, cuya voluntad preexistente concurre a la expresión de la voluntad nacional", y debe desarrollarse en un ambiente de suficiente competencia. El control, a su vez, se divide en un control electoral (reelección/no reelección) y un control interelectoral que la doctrina anglosajona denomina *responsiveness*.¹³³

Si como hemos visto, un régimen representativo es aquel sistema constitucional en que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos y ello en oposición tanto al régimen despótico como al de gobierno directo, lo que implica una cierta participación de los ciudadanos en la gestión pública y, en su forma de electorado, una cierta armonía entre electores y elegidos con una poderosa influencia de las asambleas en la

132 Un análisis a fondo de ambos conceptos para la realidad política británica en Birch, A. H., *op. cit.*, nota 75. Véase, igualmente, Allan, T. R. S., "The British Model of Representative Government: Political Accountability and Legal Control", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, t. III: *Constitucionalismo. Colaboraciones extranjeras*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 10-54.

133 En la que distinguen cuatro elementos: 1) *policy responsiveness* o congruencia entre la orientación ideológica de la circunscripción y la actuación del representante; 2) *service responsiveness* o prestación de servicios no legislativos del representante a individuos o grupos de su circunscripción; 3) *allocation responsiveness* o ventajas obtenidas de la política general para la comunidad que representa, y 4) *symbolic responsiveness* o relación psicológica de confianza entre representante y representado. Rodríguez Díaz, A., *op. cit.*, nota 131, pp. 167 y ss.

dirección de los asuntos del país,¹³⁴ se trataría ahora, de destacar frente a este concepto político de la representación un auténtico concepto jurídico de la misma.

Por motivos históricos y jurídicos no puede construirse este concepto sobre la idea privatista de la representación y el mandato.¹³⁵ En sentido jurídico público pueden distinguirse dos tipos de representación: la representación en sentido amplio y la representación política en sentido restringido.

En sentido amplio si se parte de las afirmaciones, como ya hiciera la Asamblea Francesa de 1789, de que todo poder proviene del pueblo y que toda autoridad se ejerce en su nombre, habría que reconocer el carácter representativo a todos aquellos que cuenten con potestad pública: autoridades ejecutivas y judiciales son en este sentido representativas.

En sentido restringido, sin embargo, se reserva el nombre de representantes para los miembros de las asambleas legislativas. Es en torno a este concepto restringido en el que se ha construido la doctrina clásica de la representación. La representación parece así estrechamente vinculada a la elección: los miembros del Legislativo son representantes porque son elegidos por la nación.

Aunque no existe, si quiera, un principio de acuerdo en torno al análisis jurídico de la representación¹³⁶ y, en cierto sentido, se trata más bien de aportaciones personales de diferentes autores sin gran relación entre ellas, Kurz ha propuesto clasificar la doctrina jurídica en torno a la representación en cuatro grandes grupos: 1) la representación de la colectividad; 2) la representación de una unidad; 3) La

134 "One might say that representation consitues the central core of bourgeois ideology, unifying it in one coherent symbolic system ranging over politics, thought, science and art." Redner, H., *op. cit.*, nota 56, p. 674.

135 El análisis clásico de las diferencias entre el mandato de derecho privado y el mandato representativo, y la imposibilidad de construir el mandato del derecho público como un subtipo del mandato de derecho civil, en Orlando, "Du fondement juridique de la représentation politique", *Revue du Droit Politique*, t. III, 1895, pp. 7 y ss.

136 Sobre la configuración jurídica de la representación política, *vid.* Lucas Verdú, P., *Curso de derecho político*, Madrid, 1974, vol. II, p. 183-193.

representación de intereses, y 4) la representación a través de órganos.¹³⁷

Dentro del primer grupo se encontrarían las teorías de Esmein, Jellinek y Heller.¹³⁸

Jellinek parte de la distinción entre órganos primarios y órganos secundarios. El pueblo es un órgano primario del Estado que puede actuar bien directamente, bien a través de un órgano secundario. Este órgano secundario formaría una unidad jurídica con el primario. Se trata de un órgano de un órgano, es decir, de una parte integrante del mismo.

Dentro del segundo grupo se encuadran las teorías del Leibholz y Schmitt. Leibholz parte de un análisis fenomenológico de la representación y elabora (superada su inicial desconfianza hacia los partidos políticos) un análisis de las nuevas formas de representación. Distingue Leibholz entre una democracia representativa y una democracia plebiscitaria. La democracia representativa se basa sobre el principio de libertad y la plebiscitaria sobre el de igualdad. La virtualidad del sistema representativo consiste en su capacidad simbólica para recrear la existencia misma de la nación. De esta forma, la discusión se traslada de la nación misma a las cámaras electas en las que se dan condiciones particulares imposibles de conseguir en el conjunto de la nación y que contribuyen a que su funcionamiento no ponga en peligro la libertad de los ciudadanos (los principios de discusión, publicidad, irresponsabilidad, etcétera).

Schmitt parte de la distinción entre democracia y libertad. En su opinión, la democracia se basa en la homogeneidad. Por eso, la democracia podía creerse posible para la burguesía del siglo XIX, pero desde el momento en que se amplía la base del sufragio, ya no es posible seguir manteniendo esta pretensión. La democracia no es más que una democracia formal que oculta el predominio de unos intereses sobre otros. Por ello mismo, Schmitt propone distinguir entre *Ver-*

137 Kurz, Hans, *op. cit.*, nota 57, pp. 277-288.

138 Heller, H., *op. cit.*, nota 74, pp. 186 y 193.

tretung, la representación que surge de las elecciones y que no es más que una representación parcial de unos determinados intereses y *Repräsentation*, o representación espiritual, que surge de la identificación del pueblo con sus líderes.

Esta *Repräsentation* no surge por ningún procedimiento porque es existencial, se manifiesta a través de la *acclamatio* y es directamente contraria a prácticas como el sufragio secreto en el cual quien se manifiesta no es el “pueblo” como tal, sino cada ciudadano en su interés particular.¹³⁹

Kelsen, por su parte, en una postura matizada y compleja, no llega a elaborar una doctrina jurídica de la representación toda vez que afirma que tras este concepto no se esconde más que una ficción.¹⁴⁰ Postura que no le lleva a desechar la conveniencia de la misma, ya que “el parlamentarismo es la única forma real en que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente”. Aunque la representación sea una ficción en la que “la independencia real del Parlamento respecto de la voluntad popular se disimula diciendo que cada diputado es el representante de todo el pueblo”, que sin embargo “es mudo”,¹⁴¹ no por ello puede olvidarse que con ella se consigue la “Formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea, democrático, obrando a base del principio de mayoría”.¹⁴² Ello porque no puede olvidarse que “es una manifiesta corrupción de la terminología aplicar el vocal democracia que tanto ideológica como prácticamente significa un determinado método para la creación del orden social, al

139 Cfr. Aragón, Manuel, “Democracia, Parlamento y representación (Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)”, *Tendencias contemporáneas...*, cit., nota 1, pp. 3-19, de donde se toman las citas de Schmitt y Kelsen.

140 Justo López, Mario, *op. cit.*, nota 61, p. 22.

141 *Idem*, p. 22.

142 Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, 1977, p. 12.

contenido de este mismo orden, que es cosa completamente independiente".¹⁴³

Dentro del tercer grupo destaca la posición de Biscaretti di Ruffia.¹⁴⁴ En su opinión, como es sabido, la soberanía no puede corresponder al pueblo en tanto tal, ya que como colectividad carece de voluntad y subjetividad propia, la soberanía pertenece al pueblo pero sólo en cuanto está organizado como Estado. Esto no obsta para que las cámaras deban renovarse para intentar acomodarse a la opinión pública, pero pretender que se representa una voluntad popular es imposible ya que ésta no existe. En resumen, *"la collettività popolare non ha una propria autonoma volontà che possa essere rappresentata"*, sólo puede existir una *"rappresentanza d'interessi: basata sul fatto che un soggetto agisce in nome proprio, ma nell'interesse di un altro"*.

Dentro del cuarto grupo se encuentran las teorías de Carré de Malberg o Maurice Hauriou, el primero de los cuales ha expresado con singular claridad el contenido y valor de la representación tal como se concibió desde la Revolución francesa no sólo en Francia, sino en todos los países influidos por su sistema constitucional.

Conforme a la teoría clásica de la representación conviene distinguir entre el hecho de que los representantes sean elegidos por los representados del origen del poder que, una vez elegidos, habrán de ejercer. Podría a primera vista pensarse que si los ciudadanos son los que eligen a los representantes, el poder que ejercerán proviene de los mismos. Sin embargo, conforme a este conjunto de ideas, el poder de los representantes no proviene de los ciudadanos sino de la nación. El poder de los ciudadanos termina con la emisión del voto y la cualidad de representantes no proviene de la voluntad de la ciudadanía sino de un acto de potestad estatal. Estaríamos ante dos operaciones sucesivas: una decisión que

¹⁴³ *Idem*, p. 127.

¹⁴⁴ Biscaretti di Ruffia, P., *Diritto costituzionale*, 2a. ed., Nápoles, 1949, vol. I, pp. 272 y ss.

es obra subjetiva de los individuos competentes (los que tienen derecho al voto) y la posterior atribución a este acto individual de cada ciudadano de la fuerza propia de la voluntad del Estado, es decir, la transformación del acto de voluntad individual en un acto de potestad estatal.

En este sentido, resulta claro que el poder no lo obtienen los representantes de los ciudadanos ni, por tanto, se configuran como sus representantes. Ejercen un poder que no es el de los electores sino el de la nación y el Estado, que es de los que directamente procede. Este poder consiste en que, jurídicamente, los actos de las asambleas tendrán en adelante el carácter de actos de la nación y su voluntad será la voluntad nacional. Esto quiere decir que la función de las asambleas no es la de expresar una voluntad preexistente en el cuerpo nacional sino la de querer por la nación, lo que significa que la voluntad nacional no existe más que a partir del momento en que un acto de los representantes lo exprese. Ahora bien, siendo esto así, no existe una voluntad anterior a la emitida por las cámaras y a las que éstas “representen” y, por tanto, no se da la necesaria existencia de dos voluntades que exige la representación en estricto sentido jurídico. ¿Qué ocurre entonces? Sencillamente, que no hay representación. En conjunto, los diputados no son los representantes sino los autores de la voluntad nacional; son el órgano de formación de una voluntad que sólo existe a través de su mediación. Lo que se da en el régimen representativo, desde esta perspectiva clásica, no es un sistema de representación de la persona y de la voluntad nacionales sino un sistema de organización de la voluntad y de la persona nacionales. No se trata, por tanto, en el caso de las asambleas de “representantes”, sino de órganos de la nación. Todo ello se ha resumido afirmando que lo característico del sistema representativo es que constituye un régimen en el que no hay representación, o dicho en otros términos, que la representación termina cuando hace su aparición el sistema representativo.

Sin embargo, el advenimiento del régimen parlamentario modificó en cierta forma los supuestos de la teoría clásica.

Desde el punto de vista jurídico-político el parlamentarismo tuvo el efecto de introducir en el sistema un elemento de representación efectiva que anteriormente no existía. Ciertamente, en el régimen parlamentario el cuerpo de electores no se limita a elegir sino que conserva sobre sus elegidos ciertos medios de control que hace que éstos no puedan estar en oposición persistente a su voluntad. En cierto modo la voluntad de los elegidos debe adaptarse a la voluntad de los electores. Aunque el pueblo no es el legislador, parece, en buena medida, jurídicamente dotado de capacidad para manifestar su voluntad en determinados asuntos sobre los que han de decidir sus elegidos, voluntad que éstos no pueden desconocer sin el consiguiente riesgo de sanción electoral. El acercamiento al supuesto necesario para que pueda hablarse jurídicamente de representación (la existencia de dos voluntades, una de ellas anterior y en cierta manera prevalente a la otra) resulta evidente.

Aun cuando no exista una garantía segura de que el órgano de la voluntad del pueblo represente de una manera acertada política la voluntad de éste, no obstante, las fuerzas e instituciones políticas, de consuno, hacen que la voluntad de un Parlamento que se hubiese desligado por entero del modo de pensar de un pueblo no pueda mantenerse largo tiempo fuera de la autoridad de aquél. La duración del periodo de la Legislatura, la disolución de las Cámaras por los gobiernos, la extensión y organización del sufragio, etcétera, no son sólo hechos y medios políticos, sino también jurídicos, para asegurar el carácter de la representación del pueblo como órgano de la voluntad del mismo.¹⁴⁵

Desde fuera del mundo jurídico, diferentes autores han manifestado su escepticismo sobre la posibilidad de establecer construcción alguna, razonable en términos jurídicos y políticos, de la representación. Por poner un ejemplo, Schumpeter ha impugnado globalmente toda la construcción jurídica y política de la representación tratando de demostrar su abso-

145 Jellinek, G., *op. cit.*, nota 112, p. 443.

luta falsedad. Schumpeter afirma que los ciudadanos, tomados en su conjunto, carecen totalmente de concepciones políticas de una mínima seriedad y que, por tanto, no puede existir una voluntad general como presupuesto, sino que la voluntad general es la que por métodos manipuladores o no, consigue inducirles quien sí dispone de una verdadera voluntad. Si no hay voluntad popular no hay, naturalmente, ni mandato ni representación. El sistema electoral sólo sirve de árbitro entre quienes tratan de conseguir el poder político. Para lograrlo tienen que satisfacer una condición básica, lograr un apoyo superior que el de sus competidores. Una vez que le han otorgado este apoyo, los electores se retiran de la vida política “el pueblo, tan sólo, tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle”, pero ello dentro de unas condiciones especiales: “la libre competencia entre los pretendientes”. Los partidos políticos son las herramientas para maximizar la consecución de sufragios de masas incapaces de tomar decisiones que no les hayan sido previamente sugeridas (sugerencia que precisa de una importante maquinaria para sociedades de gran número de habitantes).¹⁴⁶

II. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA MECÁNICA ELECTORAL: LOS SUJETOS DEL PROCESO ELECTORAL

Cualquier concepción de la representación termina traducándose en un procedimiento de designación de representantes. En este sentido, la conexión más inmediata del derecho electoral con la idea de representación estriba en la determinación del sujeto activo del derecho de sufragio, del sujeto pasivo y de la relación que entre ambos se establece. El diferente tratamiento que en diversos momentos históricos y ante distintas realidades nacionales han recibido estos ele-

¹⁴⁶ Para la transformación de la representación en el Estado de partidos, *vid. infra*, apartado II, numeral 3.