

LOS FUNDAMENTOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: EL ORIGEN DE LA RELACIÓN CONCEPTUAL ENTRE PUEBLO, ÓRGANO Y LEY*

Julián SAUQUILLO

«... puede un artista de la política, no menos que un artista de la estética, regir y dirigir el mundo por medio de una ficción con que acierta a suplantar la realidad, por ejemplo, la de la libertad del pueblo (como en el Parlamento inglés) o la del rango y la igualdad (como en la Convención francesa), que consisten en meras fórmulas (mundus vult decipi); pero es mejor tener aunque sólo sea la apariencia de la posesión de este bien ennoblecedor de la Humanidad, que sentirse palpablemente despojado de él.»

IMMANUEL KANT, *Antropología en sentido pragmático* (1797).

«... las bestias feroces sólo reinan en los desiertos.»

JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Del Contrato social* (1762).

«En nombre de la libertad y la igualdad veréis que todo el mundo lucha fraternalmente y con las mismas armas, haciendo cada uno su papelito de Creso, enriqueciéndose, y así el hombre contra el hombre y el grupo contra el grupo en una alegre y mutua explotación.»

PETER WEIS, *Persecución y asesinato de Jean-Paul Marat* (1964, 1965).

AFDUAM 8 (2004), pp. 63-107.

* Este escrito se enmarca en el proyecto BJU 2002-00467 del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

LA FUERZA DE LAS IDEAS

NO trato de realizar un análisis histórico de la representación política moderna y de su dependencia de la sociedad corporativa. Sólo pretendo exponer y analizar algunos argumentos doctrinales utilizados en la teoría política revolucionaria que han legitimado una representación política supuestamente nueva. Aunque la soberanía nacional se ha convertido en un tópico justificador de que se legisla y se gobierna en aras de la Nación como un todo unitario, la fragmentación social y política se pone de manifiesto en el propio diseño doctrinal de la soberanía nacional (1). Los textos doctrinales coetáneos y consecutivos a la Revolución Francesa reflejan una unidad de intereses en el órgano representativo que mal se compadece con una auténtica representación de intereses diversos. Además, la elección mayoritaria en grados depura una porción de representantes que componen una élite muy minoritaria. Incluso, el propio diseño censitario del voto excluye las demandas auténticamente igualitaristas que ya forman parte del horizonte de pensamiento de la época: la «doctrina de los iguales», debida a Babeuf, pone de manifiesto la insatisfacción ya existente en la restricción del voto. Aunque sólo fuera por estas razones que avanzo, el análisis de algunos de los textos legitimadores de una nueva representación, de sus tensiones y contradicciones, no tiene por qué caer en el puro nominalismo. Los procesos sociales tienen una continuidad muy amplia, pero los impulsores teóricos de un cambio hacen valer supuestas transformaciones y reacciones bruscas en la historia mediante el instrumento legitimador de un «cuerpo de doctrinas» nuevas. Existe una «metafísica social» que obra legitimando los cambios y que es producto de los intereses más fuertes de las instituciones y no ideario originador de éstas (2). La teoría política de Sieyes es un caso palmario de esta estrategia legitimadora si no de un cambio inédito, al menos de una predicción de futuro que el proceso histórico permite ya expresar. Sieyes desconsidera la historia a la hora de diseñar un modelo de representación innovador. Construye su teoría como una metafísica que arrasa, supuestamente, cualquier precedente histórico (3). Concibe la lengua como un sistema matemático, como un lenguaje filosófico universal (4). Supone que no le afecta la historia y se jacta en sus escritos de cómo lo que sus correligionarios le tachaban de ser «metafísica» se ha hecho realidad. Una constitución nacional para Francia, la pertenencia del poder legislativo a la Nación y no al rey, los representantes de los Estados generales como representantes de la

(1) Para un análisis esclarecedor de la relación entre Estado de Derecho y soberanía nacional en la doctrina francesa, *vid.* Pietro COSTA, «Lo Stato di diritto: un'introduzione storica», *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica* (edición de Pietro Costa y Danilo Zolo), Feltrinelli, Milán, 2003, 846 pp., pp. 89-170; y Alain LAQUIÈZE, «État de droit e sovranità nazionale in Francia», *ibidem*, pp. 284-316.

(2) Máxime LEROY, *La Loi. Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, Amand et Imp. Bussière, París, 1908, 351 pp., pp. 17 y 18.

(3) Mignet, «Sieyes, sa vie et ses travaux», *Revue des Deux Mondes*, tomo IX, cuarta serie, enero de 1837, París, 779 pp., pp. 5-22, p. 11.

(4) Marta LORENTE SARIÑENA y Lidia VÁZQUEZ JIMÉNEZ, «Introducción y notas»; Enmanuel SIEYES, *¿Qué es el tercer estado? Ensayo sobre los privilegios* (traducción Marta Lorente Sariñena y Lidia Vázquez Jiménez), Alianza Editorial, Madrid, 1989, 184 pp., pp. 7-44, p. 37; Jean ROELS, *Le concept de représentation politique au dix-huitième siècle français* (prefacio de Marcel Prélot), París, Béatrice-Nauwelaerts, Lovaina, Éditions Nauwelaerts, 1969, 184 pp., p. 146.

Nación, la diferencia entre poder constituyente y poder constituido, la abolición de los privilegios, la igualdad de derechos civiles y políticos eran escolios de una metafísica que se ha hecho realidad para el discurso fundador de Sieyes (5). Aquí se analizan las contradicciones de esta «metafísica social», que abre un horizonte ideológico con repercusiones muy dilatadas en el tiempo, a través de ciertas doctrinas políticas y algunos debates asamblearios. No se analiza el proceso histórico real que subyace a algunos de estos «discursos» de la revolución. Pero no practicar un envidiable «realismo» no supone incurrir en un mero «nominalismo». Una de las estrategias políticas más pertinaces de la revolución fue poner en marcha una retórica de cambio y de progreso frente a las instituciones antiguomedievales. La adquisición de la soberanía por el tercer estado requirió una dialéctica con el lenguaje del pasado (la lucha amigo/enemigo en el orden de las ideas). Las confrontaciones y las luchas también se dirimen en el entorno del lenguaje político (6).

Además, ya entonces, se avanzaron construcciones teóricas útiles para el futuro. Las ideas políticas, lejos de agotarse en su tiempo, desaparecen y reaparecen con sentidos y sesgos nuevos, con intereses diversos (7). Nuestra construcción constitucional es deudora de unas ideas que emergen en torno a 1789. Si el proceso histórico latente sostiene el papel de las corporaciones profesionales y desmiente la irrupción del individuo tras la Revolución, las transformaciones en la doctrina política son innegables. Nuestras constituciones se fraguan en un ideario político recogido y reformulado en las teorías del Estado de comienzos del siglo xx. Hoy, podemos observar en aquellas ideas un cambio de paradigma jurídico-político que la lentitud y el peso antiguo del proceso histórico no permite observar como una ruptura entre el Antiguo Régimen y la Revolución, al paso de aquellos sucesos históricos. Veamos una manifestación de este paradigma. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional decidió si la expulsión del partido como militante debía acarrear la sustitución, debida al partido, de los cargos ocupados en la corporación local como representantes libremente elegidos (STC 10/83). Mayoritariamente, los magistrados fallaron en favor de la condición de representante, así como de su libertad, y de los derechos de los electores a ser representados. El partido político

(5) Enmanuel SIEYES, «Proemio a la Constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los Derechos del Hombre y del Ciudadano», *Escritos y discursos de la Revolución* (edición, traducción y notas de Ramón Maíz; junto a BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyes»), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, XLII+320 pp., pp. 83-108, p. 95.

(6) Carl SCHMITT, *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, Berlín, Duncker&Humblot GmbH, 1987 (traducción de Rafael AGAPITO, *El concepto de lo político. Texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, 153 pp.).

(7) Para una visión actual de los problemas jurídicos y políticos de la democracia representativa, vid. Ernesto GARZÓN VALDÉS, «Representación y democracia», *Derecho, ética y política* (introducción Manuel Atienza), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 631-650; Elena GARCÍA GUTIÁN, «El discurso liberal: democracia y representación», *La democracia en sus textos* (Rafael del Águila, Fernando Vallespín *et al.*), Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 115-128; Francisco LAPORTA, «Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para el debate», *Doxa*, núm. 6, Alicante, 1989, pp. 121-140; Javier DE LUCAS, «Sobre la justificación de la democracia representativa», *Doxa*, núm. 6, Alicante, 1989, pp. 187-199, y Alfonso RUIZ MIGUEL, «La representación democrática de las mujeres», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 35, Universidad de Granada, 2001, pp. 239-264; Julián SAUQUILLO, «Representación política y democracia», Elías Díaz y José Luis Colomer (eds.), *Estado, justicia, derechos*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, 477 pp., pp. 281-313.

no es órgano del Estado y, suponen, no puede determinar un cambio sobre la voluntad electoral ya manifestada, en base a la expulsión de algunos de sus miembros. En los argumentos de la ponencia, aprobada por mayoría, y del voto particular, de tres magistrados, aparece un debate que se hace eco de dos modelos de democracia y de representación: una, sostenida en el parlamento (democracia parlamentaria); otra, vertebrada por la irrupción de los partidos políticos en los órganos del Estado (democracia de partidos). Nuestra Constitución reúne artículos apropiados a subrayar uno y otro modelo (fundamentalmente: el art. 6, el art. 23.1 y el art. 67.2). Gran parte del razonamiento constitucional recoge las teorías políticas heredadas del «paradigma revolucionario»: la naturaleza privada de los partidos; la representación individual y colegiada de los representados en el órgano representativo; los derechos fundamentales de los representantes y de los electores; la prohibición del mandato imperativo; o la soberanía nacional, sustentada en el pueblo, como fuente de la que emanan todos los poderes del Estado... El paradigma ilustrado persiste en el debate constitucional y en las resoluciones del Tribunal Constitucional.

El órgano parlamentario se constituye en el viejo continente como órgano representativo de la voluntad general tras la Revolución, con el predominio de la burguesía como clase universal y creadora del interés nacional. La teoría clásica del órgano representativo como órgano impersonal pretendió cancelar las divisiones sociales pero pronto es doctrinalmente discutida. Se observan las insatisfacciones generadas en la representación por la elección mayoritaria, el necesario reconocimiento constitucional de la representación proporcional, la ineluctable irrupción del «Estado de partidos» (8) y el modelo «competitivo de partidos» de democracia. El surgimiento de la democracia de partidos, a comienzos del siglo xx, fue observado como la reaparición de intereses diversos garantizados por los diferentes partidos (9). Cada partido obligaba a la unidad disciplinada de voto en las instituciones representativas. No se daba la independencia parlamentaria y los jefes de grupo podían postular el voto global del grupo. El representante estaba bajo la discreción del partido. Ningún representante desafiaría a la federación del partido, pues sería eliminado de las próximas listas electorales. Aunque la revolución francesa prohibió el «mandato imperativo» de los elegidos respecto de los electores, esta ligazón disciplinaria del voto de los representantes respecto del jefe de grupo parlamentario ha sido vista como su reaparición. A veces los intereses personales del jefe de grupo se imponen sobre la «gestión racional de los asuntos públicos» y el «espíritu de clan» tuerce el «espíritu nacional» que Sieyes quiso garantizar en el plano estricto de las ideas. En el diseño de Sieyes de la representación de la Nación se niega la representación personal de una autoridad que sobrepase a los individuos y a las generaciones. La representación nacional tiene un aspecto negativo de rechazo de la representación monárquica. Pero tiene otro aspecto positivo que supone que los elegidos elaboran la voluntad nacional. No hay así representación verdadera del diputado, pues no hay una voluntad preexistente –real o ficticia– a la que se subordine el representante como ocurre en la representación del derecho

(8) Manuel GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, 217 pp. (también en *Obras Completas*, II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 1035-2078, pp. 1971-2023).

(9) Ángel GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, Editorial Civitas, Madrid, 1991, 121 pp., pp. 60-72.

privado. El órgano representativo, y no los diputados individualmente, elabora la voluntad nacional como supuesta voluntad de todos. Se ha querido salvar la representación pública como tal representación en un sentido parejo a la representación de derecho privado. Pero, cuando se ha hecho así, se ha puesto el ejemplo de la tutela del menor en el derecho civil: ¿no elabora el tutor la voluntad de su pupilo? Indudablemente, llevada la tutela a la protección del electorado, la representación no puede ser más indignantemente paternalista (10).

La teoría de los órganos políticos se ha asentado en un presupuesto religioso: la pertenencia de todos a un cuerpo místico. Pero la vinculación de todos por un «religare» social es un a priori teórico que se ve dramáticamente perdido bien pronto en la teoría social y en la historia. Cuando Durkheim, uno de los valedores de este lazo social, hace balance sincero de los momentos de unanimidad política y social en la historia, se encuentra con que son escasísimos. Turgot hizo célebre una de sus páginas subrayando el fraccionamiento de la nación francesa, donde diferentes órdenes coexisten mal unidos sin que exista interés común alguno (11). En el diseño del acuerdo de Jean Jacques Rousseau encontramos una apelación convencida a permanecer unidos y a rechazar la vehemencia de los más impulsivos o de los más egoístas. Sólo las bajas pasiones e intereses mezquinos alejan a los individuos de permanecer unidos en la concordia del interés común. Se trata de permanecer unidos y lejos de los intereses partidistas (12). Pero, ya bien pronto, la concepción de la sociedad política de Sieyes es mucho más realista. Sieyes trata de amortiguar la «funcionalidad representativa de los partidos políticos» como «agrupaciones de intereses e ideologías». El cuerpo legislativo debe realizar un arbitraje institucional desde arriba, si no se corre el riesgo padecido en Inglaterra de que se abra un duelo mortal entre el partido ministerial y el partido de la oposición (13). La apelación al pueblo realizada por Sieyes es intencionalmente balsámica desde el punto de vista político. Se trata de evitar que haya dos partes como en los juicios. Es preferible que sólo exista el pueblo, sin disputas partidistas. Para las tareas de gobierno basta con que puedan cambiarse unos «empresarios públicos» por otros (14).

MÁS «FÓRMULA POLÍTICA» QUE «FICCIÓN JURÍDICA»

No se trata aquí de analizar las reformulaciones de la representación política tras las dos Grandes Guerras del siglo pasado, sino de observar cómo se justificó la representación en Francia, tras la Revolución Francesa, como un episodio importante en una constante histórica de aparición de una oligarquía revolucionaria que

(10) Paul BASTID, *Sieyès et sa pensée*, Librairie Hachette, París, 1970, 671 pp., pp. 584-586.

(11) Eugene D'EICHTAL, *Souveraineté du peuple et gouvernement*, Félix Alcan, París, 1895, XI+264 pp., p. 172.

(12) Jean Jacques ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne, Oeuvres complètes, III, Du Contrat Social. Ecrits Politiques* (Dirección Bernard Gagnebin y Marcel Raymond), París, Gallimard, 1964, 1978, pp. 683-897 y 1575-1725, pp. 896 y 897 (traducción, introducción y notas de Antonio Hermosa Andújar, *Cartas desde la montaña*, Editorial de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 269 pp.).

(13) Ramón MAÍZ, nota 12, «Opinión de Sieyes sobre varios artículos de los títulos IV y V del proyecto de Constitución», *Escritos y discursos de la Revolución, op. cit.*, pp. 251-272, p. 270.

(14) *Ibidem*, p. 271.

se erige en «aristocracia natural». Los textos políticos de Sieyes aúnan una defensa retórica de la igualdad de derechos, para diferenciarse de la sociedad de los privilegios, a la vez que postula una estratificación política en gobernantes, auténticos miembros de la sociedad política, y gobernados que sólo han pactado su entrada en la sociedad de la productividad. Esta aristocracia establece una distinción con el pueblo que adquiere carácter de principio en la historia, y cumple el *dictum* de Vilfredo Pareto, nada consolador, de que «la historia es un cementerio de aristocracias» como sucesión continua de élites (15). La representación moderna relegó sistemas antiguos como el sorteo de atribución de ciertas competencias para universalizar la elección. Bernard Manin ha ahondado en esta generalización moderna de la elección para subrayar, tras una investigación historiográfica, que la elección es igualitaria en la posibilidad de ser elegido pero no lo es así en la eventualidad, mucho más virtual, de ser elegible. En este sentido, el «principio de distinción» entre representantes y representados es común a los procesos revolucionarios modernos y prosigue en la democracia parlamentaria, la democracia de partidos y la democracia de audiencia, en que nos encontramos. La hipótesis de Manin no tiene por qué ser políticamente demoledora. La representación política puede anteponerse a la democracia pero su superioridad sobre cualquier otra alternativa es palmaria. La representación está basada en la confianza entregada a representantes que cuentan con un alto grado de independencia (16). Esta confianza es el primer principio, resaltado por Manin, del gobierno representativo. Sus otros tres principios –elecciones periódicas, crítica interna y debate de sus iniciativas– facilitan la renovación de los gobernantes periódicamente (17). Desde comienzos del siglo XIX, Jeremy Bentham dio una potencialidad inédita al ejercicio del voto como instrumento de defensa de los gobernantes frente a las falacias y engaños de los gobernantes, más tarde o más pronto previsibles (18).

No es ni mucho menos evidente que una institución del derecho privado, la representación, sea trasladable en un sentido neto y riguroso al derecho público. La representación del derecho privado se adecua al encargo realizado por un cliente a su abogado a través de un contrato de servicio donde se establecen los límites de la actuación del representante. Entre el mandante y el mandatario existe un mandato que reúne los términos de la representación. Fuera de estos términos no existe propiamente representación (19). Hans Kelsen situó la representación en la tradición liberal y no, precisamente, en la democrática. El parlamento, y no la democra-

(15) Vilfredo PARETO, «Los sistemas socialistas», *Escritos sociológicos* (selección, traducción, introducción y notas de María Luz Morán), Alianza Editorial, Madrid, 1987, 395 pp., pp. 63-139.

(16) Para obtener un análisis de los datos sociológicos sobre el nivel de confianza de los españoles en su sistema de partidos políticos durante la década de los ochenta, vid. Ángel GARRORENA MORALES, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza de la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, 58 pp., pp. 45-58.

(17) Bernard MANIN, *The Principles of Representative Government*, Syndicate of the Pres of the University of Cambridge, Cambridge, 1997 (traducción de Fernando Vallespín, *Los principios del Gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, 300 pp.).

(18) Jeremy BENTHAM, *Falacias políticas* (estudio preliminar de Benigno Pendás; traducción cast. de Javier Ballarín), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1990, 227 pp..

(19) Giovanni SARTORI, «En defensa de la representación política», *Claves de razón práctica*, núm. 105, abril de 1999, pp. 3 y 4.

cia en un sentido clásico de democracia participativa de los ciudadanos, acude al mecanismo de la representación política. Pero, para el autor de la *Teoría General del Derecho y del Estado* (1944), en el parlamento la representación política y la soberanía popular son dos ficciones. La representación del derecho privado trasladada al derecho público como representación política es, para Kelsen, una «ficción jurídica» (20). Ficción y no engaño –en sentido opuesto al dado a la representación por los enemigos de la democracia–, ya que la democracia posee mayor valor que cualquier sistema autárquico (21). El análisis de la representación política guarda una fuerte consonancia con la teoría de las élites políticas (22). Desde diferentes perspectivas, la representación política, deslindada de la democracia en un sentido lato, se ha contemplado como el procedimiento de rotación política de las élites. Algunos conceptos apelados por las élites en la justificación de sus gobiernos –el rey como vicario de Dios, la mejora de la economía política de la nación alemana, la patria por encima de todo, la voluntad general...– son conceptos políticos o ideológicos. Bajo las idealizaciones o abstracciones utilizadas por los gobiernos existe un sistema de dominación o unas relaciones de poder que se sustraen así a la mirada más objetiva. La teoría clásica de las élites políticas subrayó que toda «clase política», en cuanto se constituye, acude a un principio abstracto o a una mistificación que justifique su gobierno: la autoridad real venida del rey, la voluntad popular fueron consideradas, a finales del siglo XIX, postulaciones de «fórmulas políticas» (23).

Algunas de las construcciones teóricas del Estado moderno son menos jurídicas que políticas o ideológicas. El «cuerpo legislativo» es una de esas construcciones políticas abstractas encuadrable como «fórmula política». El «cuerpo legislativo» de la constituyente francesa de 1789 trasladó el concepto de órgano propio de las ciencias naturales, de sus regularidades, de sus ciclos y órdenes, al mundo social que la Ilustración siempre observó poseído por el caos y la irregularidad. Sieyes es uno de los grandes constructores de la idea de un poder legislativo, concebido como un cuerpo bien ordenado y origen de los otros poderes. No se planteó propiamente la división o el equilibrio de poderes, sino la diferencia entre poder constituyente y poder constituido. Era consciente de que acercarse al mundo bien regulado de la naturaleza y superar el desorden, el oscurantismo, el caos reflejado por el proceso histórico, requería regular y ordenar la sociedad. Mientras que la sociedad indisponga a los ciudadanos y no se ordene a la colectividad con «arte social», la historia confirmará las peores arbitrariedades y será fruto del capricho y del azar. La ley es el instrumento fundamental para reorgani-

(20) Hans KELSEN, *Teoría General del Derecho y del Estado* (traducción Eduardo García Maynez), Universidad Autónoma de México, México, 1949 (segunda reimpresión 1979), XI+477 pp., pp. 345, 346.

(21) Hans KELSEN, *Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) (traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, nota preliminar de Ignacio DE OTTO, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Labor, Barcelona, 1977); Hans KELSEN, *Teoría General del Derecho y del Estado* (traducción de Eduardo García Maynez, Universidad Autónoma de México, México, 1979).

(22) Francesco TUCCARI, *Capi, élites, masse. Saggi di storia del pensiero político*, Laterza, Roma, 2002, 199 pp.

(23) Gaetano MOSCA, *Sulla Teorica dei Governi e sul Governo parlamentare. Studi storici e sociali*, Tipografia dello «Statuto», Palermo, 1884, 356 pp., pp. 42-46.

zar a la sociedad (24). Pero el «arte» supone el uso de medidas particulares muy diferentes de la universalidad y generalidad con que se expresa la ley como expresión de la voluntad general. No es evidente que la concepción revolucionaria del órgano legislativo, unida al procedimiento mayoritario y no proporcional de elección, sea identificable con la representación. Sin embargo, en la construcción ideológica de la constituyente, la representación política y el principio mayoritario de elección, defendidos por Sieyes, vertebran la nueva formación de la ley. Sin embargo, la teoría revolucionaria de los órganos, y del órgano legislativo en particular, es discutida como apropiada para la construcción de la representación política.

LA TEORÍA DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO *VERSUS* LA TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN

La teoría francesa de los órganos del Estado tiene como punto de partida la soberanía de la nación. Para sustentar esta soberanía nacional, la doctrina francesa parte de la idea de representación: los individuos que componen estos órganos ejercen unos derechos de los cuales no son titulares y representan a sus auténticos titulares. Soberanía de la nación y representación son términos, en principio, transitivos en la fundamentación de los poderes del Estado. En la interpretación de Raymond Carré de Malberg, la Constituyente francesa de 1789 plasmó una concepción orgánica de la soberanía nacional, en el artículo 3.º de la Constitución de 1791, al referirse a una soberanía indivisible que reside en la nación: «El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación; ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella» (25). No puede confundirse, en la doctrina francesa, la nación con la agregación de sus miembros individuales; muy al contrario, la nación es un «todo indivisible», una persona, distinta de los individuos. La nación es una unidad orgánica. La soberanía reside en esta persona unificada, no en los nacionales mismos y menos en los representantes. Para construir esta concepción de la soberanía nacional, la Constituyente francesa acudió al concepto de delegación: el ejercicio de los poderes que permanecen inalienablemente en la nación fue delegado respectivamente a la Asamblea Nacional, al rey y a los jueces, bien se trate del poder legislativo, ejecutivo o judicial. Esta concepción amplia de la representación es aquí abandonada para centrarse en un concepto restringido de la representación solamente referido a la representación del poder legislativo en la Asamblea Nacional.

La doctrina clásica francesa del órgano legislativo se mantiene, desde Sieyes, hasta Duguit, Michoud y Carré de Malberg, en discusión. Ningún individuo puede ejercer soberanía en su propio nombre, pues sólo la universalidad de los nacionales es titular del poder. De aquí que la representación sea necesaria para determinar

(24) Bernard GROETHUYSEN, *Philosophie de la révolution française. Précédé de Montesquieu*, Gallimard, París, 1956, 306 pp., pp. 246-250.

(25) *Les constitutions de la France* (con un comentario de Faustin-Adolphe Hélie), I, A. Marrescq, París, 1875, pp. 1-335, p. 269. Eduardo BELLO, «El poder y los poderes en la Constitución de 1791», *Filosofía y Revolución* (Eduardo Bello, ed.), Universidad de Murcia, Murcia, 1991, 277 pp., pp. 35-82.

quiénes son los operadores efectivos de la soberanía en la creación de la ley. Carré de Malberg realiza una lectura interna de la representación de la soberanía nacional, en su *Contribution à la Théorie générale de l'État spécialement d'après les dones fournies par le Droit constitutionnel français* (1922), que evita cualquier confusión entre representación y democracia –la participación política de los individuos se reduce a ser electorado– y representación y despotismo –elección tras elección, debe haber una sintonía entre electores y elegidos si pretenden la permanencia (26). Los diputados representan a una colectividad indivisible y extraindividual –la nación como un todo indivisible– y no a un colegio electoral concreto por el que fueron elegidos. El diputado concurre en un cuerpo colegiado a formar una voluntad nacional. El órgano representativo crea una personalidad inexistente antes. La teoría de los órganos del Estado procura una forma de que la nación quiera y exprese una voluntad nacional. El objeto del órgano representativo del Estado es organizar al grupo nacional, entidad abstracta e impersonal que, sin la teoría del órgano del derecho público, no podría expresar una voluntad unitaria (27). Según la doctrina implantada en la Constituyente francesa de 1789, el derecho de representación reside en la colectividad y no en los individuos que la componen. Los individuos sólo son representados indirectamente en cuanto miembros de la nación como comunidad orgánica. Los ciudadanos no tienen un derecho de representación diferente al de la nación considerado como una unidad indivisible. Los ciudadanos activos que ejercen el voto no ejercen un derecho individual, sino que votan como funcionarios llamados por la nación para elegir. La representación revolucionaria comienza por ser individual, según Carré de Malberg, y concluye siendo colectiva: la universalidad de los ciudadanos, sin individuos, pasa a constituirse en una nueva corporación (28).

Carré de Malberg distingue claramente la teoría de los órganos del Estado y del órgano legislativo de la teoría de la representación. Mientras que la Constituyente francesa confunde una y otra teoría. Al constitucionalista y teórico del Estado francés le parece que el «objeto esencial del derecho público es organizar al grupo social» (29), de forma semejante –lo veremos, más adelante– a cómo Jellinek determina que la finalidad del derecho público es la creación de una voluntad unitaria. Pero el iuspublicista francés cree diferente esta construcción de una voluntad nacional de la existencia de un vínculo de representación: no existe aquí un mandato entre mandante y mandatario, con sus requisitos de existencia. «Hay que sustituir el concepto de representación –señala– por el de órgano nacional o también órgano de Estado» (30). Órganos son los hombres que, individual o colectivamente, son capacitados por la Constitución para querer por la nación. Entre el órgano y

(26) Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État spécialement d'après les dones fournies par le Droit constitutionnel français*, I, II, Société du Recueil Sirey, Paris, 1922, 837 pp. y 638 pp. (traducción cast. José Lión Depetre y prefacio de Héctor Gros Espiell, *Teoría General del Estado*, Facultad de Derecho de la UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, (2.ª reimpresión 2001), 1.327 pp., pp. 914-917).

(27) Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, op. cit., pp. 916, 917, 939, 941 y 942.

(28) *Ibidem*, pp. 953, 954, 962.

(29) *Ibidem*, p. 938.

(30) *Ibidem*, p. 989.

el representante existen, según Carré de Malberg, diferencias fundamentales: en primer lugar, mientras que la representación supone dos personas, una de las cuales actúa en nombre de la otra, la colectividad y su órgano forman una personalidad única, la colectividad organizada; en segundo lugar, la representación suele tener origen en un acto jurídico voluntario entre quien quiere hacerse representar y el representante, que se plasma en un contrato, mientras el órgano no se crea a través de un contrato, sino en la necesidad de convertir a la colectividad en una persona jurídica a través de la existencia de órganos que le permitan expresar una voluntad unitaria, y, en tercer lugar, la representación requiere una voluntad concreta del representado, previa al mandato, que obra como límite de actuación del representante, mientras que en la teoría del órgano son los miembros de éste los que elaboran una voluntad nacional que puede parecerse muy pálidamente o nada a la voluntad de los electores, más o menos difusamente delimitada en sus perfiles. La representación supone una variedad de intereses que los individuos pueden hacer valer a través de representantes; mientras que el órgano existe porque la existencia de una colectividad organizada, con personalidad jurídica, requiere de órganos (31). Al recapacitar y recoger la doctrina francesa de los órganos del Estado, Carré de Malberg advierte que la constituyente francesa desvió el sentido jurídico de la representación, otorgándole un sentido político: subrayó las afinidades fundamentales que existen entre la colectividad de los ciudadanos y sus órganos. Los constituyentes supusieron que los órganos se inspiraban fielmente en la voluntad nacional. Si la voluntad nacional pudiera expresarse sin la intermediación de los órganos, no habría diferencia alguna entre la una y los otros. Los órganos pueden instituir libremente porque son fieles a la voluntad nacional. Carré de Malberg subraya que la teoría del órgano es construida en la doctrina alemana –de Gierke (32) a Jellinek– pero que se fragua ya en la Constituyente francesa en torno al régimen representativo, la Asamblea Nacional, los delegados y los representantes. Los constituyentes franceses dan satisfacción política al pueblo francés con esta presentación representativa de la Asamblea Nacional, pero instituyeron un orden muy diferente del que se puede definir correctamente como de representación. Los alemanes descubren el concepto de órgano pero la Constituyente francesa opera con todos sus presupuestos. Los representantes no interpretan la voluntad nacional, sino que la crean con independencia. Hay representación cuando hay un mandato y hay órgano, por el contrario, cuando hay independencia para crear la voluntad nacional (33).

Aunque la Constituyente sigue utilizando la representación como fundamento ideológico de su legitimación, asegura su independencia –como veremos– a través de la inexistencia de mandato y la extrema dificultad para llevar a cabo la revocación de los órganos constituidos. La relación del órgano con la nación, en el derecho público, se instituye por elección o por disposición constitucional. La disposición constitucional de las competencias, y no la delegación, del órgano, representativo puede significar la irresponsabilidad del órgano siempre que se mantenga en el ejercicio de sus funciones, mientras el representante responde de

(31) *Ibidem*, pp. 989-992.

(32) OTTON GIERKE, *La función del derecho privado. La naturaleza de las asociaciones privadas* (traducción José M. Navarro Palencia), Sociedad Editorial Española, Madrid, 1904, 95 pp., pp. 61-95.

(33) RAYMOND CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, *op. cit.*, pp. 997, 999, 1000-1005.

los actos punibles que cometa dentro del ejercicio de los términos de su mandato (34). La relación del órgano representativo con los ciudadanos, en su construcción clásica, no es de delegación de poder, pues las competencias están fijadas constitucionalmente. El electorado participa en la elección de las personas que componen el órgano representativo, pero, una vez elegidas, el órgano legislativo, dentro de la definición constitucional de competencias, comienza su conformación independiente de la voluntad general como voluntad unitaria. La ausencia de valor normativo de la Constitución de 1791, la supremacía de la ley y las fuertes resistencias, en la Asamblea Nacional, a las propuestas de Sieyes de creación de un «jurado constitucional» como garante de la Constitución determinan la soberanía absoluta del parlamento en la doctrina del liberalismo revolucionario (35). Así, Carré de Malberg, en este mismo sentido, señala: «El cuerpo legislativo emite entonces sus decretos, no bajo el impulso de la voluntad popular o del sentimiento público, sino puramente en virtud de su propia potestad. Por lo demás, este concepto gubernamental encajaba perfectamente con las tendencias interesadas de la clase social que dirigió la revolución en sus comienzos. Al asegurar la independencia y la preeminencia de la asamblea electiva, lo mismo respecto del pueblo que con relación al rey, la burguesía, que contaba con hacerse elegir y que dispuso de los medios para ello gracias al sistema electoral establecido en la constitución de 1791, sólo trataba de asegurar su propia preponderancia, y con esta intención fundó, en dicha época, un régimen de representación autoritaria» (36). La burguesía realiza una doble despersonalización, de la Asamblea Nacional –ya que no es la suma de voluntades individuales de sus miembros– y de la nación –no es la agregación de los nacionales–, y, mediante esta idealización del órgano legislativo y del pueblo, se asegura su poder. El órgano asambleario no es el resultado de los miembros que lo componen (37) y, una vez elegido, representa a la nación en abstracto. Por supuesto, señala Carré de Malberg, la objetivación y despersonalización de la representación francesa pasó pronto a personalizarse y subjetivarse en los intereses de la burguesía. La Constituyente de 1791 derivó, de una parte, a que el cuerpo legislativo reflejara los intereses de una «oligarquía» o de una nueva aristocracia; y, de otra parte, supuso una fase primaria del régimen parlamentario y careció, por tanto, de la creación de una opinión entre representantes y electores, capaz de establecer una dependencia entre unos y otros (38). De esta forma, esta oligarquía plutocrática constituyó una «democracia dirigida» y no tuvo ninguna vinculación –ni jurídica, ni moral– con sus electores (39).

(34) *Ibidem*, pp. 917, 1011. Como estudio de derecho constitucional comparado de los diversos procedimientos de establecimiento de la responsabilidad política y jurídica de los gobernantes, vid. Luis María Díez-PICAZO, *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica, Barcelona, 1996, 179 pp.

(35) Roberto BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del estado liberal*, Alianza Editorial, Madrid, 1994 (1998), 384 pp., pp. 207-352.

(36) Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 1017.

(37) *Ibidem*, pp. 1012-1014.

(38) *Ibidem*, pp. 1056-1070.

(39) Ferenc FEHÉR, *The frozen revolution: an essay on jacobinism* (traducción cast. Mario García Aldonate, *La revolución congelada. Ensayo sobre el jacobinismo*, Siglo XXI de España, Madrid, 1989, 205 pp., pp. 91-127).

LA PRIORIDAD DE LAS LUCHAS POLÍTICAS SOBRE LA TEORÍA DE LOS JURISTAS

La construcción y justificación de la teoría de los órganos realizada por Jellinek es política. No se trata de una teoría jurídico-formal sino marcada por las propias necesidades estatales. Se trata de conseguir una voluntad unitaria del Estado y no de garantizar la expresión de la voluntad de los ciudadanos. Esta última finalidad se persigue de forma puramente formal. La teoría de los órganos representativos del Estado de Georg Jellinek aúna el conocimiento jurídico del mecanismo político con su conocimiento social e histórico. Muchas de las categorías del derecho público tal como las estudiaba la dogmática no eran, para Jellinek, sino ficciones jurídicas. La representación política le parecía ejemplar en este sentido. Si se emprende el análisis de las fuerzas y las luchas históricas presentes y pasadas, muchos conceptos jurídicos se revelaban como importantes *construcciones* organizativas de la comunidad política. Quien aspire a poseer un conocimiento científico de las instituciones políticas que dan vida al Estado ni debe suponer que sólo el jurista puede conocer los enigmas del funcionamiento del Estado, ni tampoco puede pretender que la explicación histórica, sociológica y política sea capaz de completar los huecos dejados por una explicación más formal del Estado. Ambos conocimientos son distintos, para el lúcido iuspublicista alemán, pero ni mucho menos excluyentes, sino convenientemente complementarios. Además, tanto el estudio sociológico de las instituciones estatales –ocupado del aspecto estático del Estado– como el análisis jurídico –relativo a la vertiente dinámica del Estado– han de observar no sólo los aspectos políticos que configuraron nuestras instituciones, sino plantear qué diseño futuro de éstas permiten las circunstancias actuales al derecho público. Un conocimiento lógico y no histórico de las instituciones jurídico-políticas modernas le resultaba deficiente. Un conocimiento estrictamente sociológico le parecía vago. De hecho, Jellinek tuvo que revolverse contra las explicaciones organicistas de las instituciones del pasado. Para él, no cabe una explicación organicista de los órganos de representación y gobierno. Cuando la sociología rehúye el estudio histórico concreto del origen de instituciones como la representación política, acude a una explicación organicista donde se rehúsa entrar en el papel decisivo de las voluntades individuales. Cuando su origen es tan actual, por contemporáneo, se acude a una evasiva explicación mecánica. En ambos casos, se elude entrar en el estudio de las luchas políticas que siempre se dan en la historia y que son el motor fundamental que subyace a nuestras instituciones (40). Jellinek no era tan voluntarista como para no apuntar, ya entonces, el valor explicativo de las «consecuencias no queridas de la acción» (41), pero se estaba oponiendo con estas afirmaciones a las versiones sociológicas colectivistas de su tiempo, en aras de alguna suerte de individualismo metodológico –tan contemporáneo de Max Weber– y en contra, probablemente, de las teorías de Albert Schaffle y Émile Durkheim.

(40) Georg JELLINEK, *Ausgewählte und Reden von Georg Jellinek*, I, II (prólogo de W. Windelband), Berlín, O. Häring, 1911 (traducción cast. y prólogo de los Ríos, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, 686 pp., pp. 62, 65 y 67).

(41) Cfr. *ibidem*, pp. 90-93. Para una visión crítica de la teoría de los órganos del Estado de Jellinek, vid. Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, *op. cit.*, pp. 1019-1041.

Jellinek supuso que existía una construcción subjetiva, y no natural y orgánica, de todas las instituciones sociales. Por ello, un conocimiento real del Estado requería entrar en el conocimiento de las motivaciones de los hombres que acompañan a los hechos sociales. Un conocimiento objetivo y externo del Estado, semejante al de un entomólogo que se acercara a una colmena o a un hormiguero, no nos proporciona, según el autor de la *Teoría General del Estado* (1911), un conocimiento justo de los mecanismos políticos. Por ello, Jellinek trasladó el estudio del Estado del mundo de lo objetivo al mundo de lo subjetivo (42). La advertencia iba dirigida contra quienes, dotados de un gran saber naturalista, consideraban entonces al Estado, el derecho, la sociedad y la economía como grandes organismos colectivos, espirituales y morales, de orden superior a los individuos. Jellinek partía de una concepción individualista de la sociedad, en la que los individuos no son miembros de un todo orgánico al que responden. Muy al contrario, las formaciones sociales sólo pueden ser entendidas a partir de la agregación de individuos. Tampoco se les puede someter como ficticios miembros de un organismo vivo a un infundado (y autoritario por arbitrario) funcionamiento normal o fisiológico sustraído de sus voluntades. Son los individuos, y no la comunidad, los elementos últimos de la sociedad. La precisión no es banal, ni mucho menos, pues será seguida por otros individualistas metodológicos como Weber y Kelsen y sirve para diferenciar la teoría de los órganos del Estado de cualquier concepción orgánica, animista o antropomórfica del Estado, muy frecuentes en la Antigüedad y entonces. En vez de explicar la sociedad como «organismo», Jellinek prefiere hacerlo como «asociación». Describir las relaciones institucionales entre el Estado, las corporaciones y la Iglesia como relaciones orgánicas dentro de un organismo social supremo no es más que una fantasía sin base real alguna. Asimismo, observar al Estado, configurado a través de órganos con funciones, o a la sociedad como organismo era propio de concepciones místicas o metafísicas, rechazadas por Jellinek (43).

Una primera consecuencia de estas teorías individualistas de Jellinek frente a las concepciones orgánicas, tan predominantes en su época, es el escaso encaje real de la representación política en la sociedad. Si a la sociedad le falta una clara definición hacia el exterior y una meridiana unidad interna, como las de los organismos en un órgano, el cuerpo social no existe ni como una abstracción. En su realidad individual, la sociedad supera los límites del Estado sin que quepa establecer claramente cuál es su delimitación. Dada esta imposibilidad, se acude al recurso organicista cuando se hace acopio de los conceptos de «pueblo» y «Estado» y se observa al primero guiado por la voluntad del segundo. Se utiliza un símil tomado de los organismos naturales para hacer comprensible las relaciones entre el Estado y el pueblo. Pero estos símiles orgánico-naturales, que finalmente Jellinek utiliza en su teoría de los «órganos representativos», consciente de sus carencias, sustraen la visión de las auténticas luchas sociales, sostenidas por individuos y grupos, que se dan en el seno del Estado y que pueden llevar a su transformación consciente y repentina (44). La permanencia en el tiempo y la unidad del Estado, según Jellinek, no pueden ser explicadas en términos estrictamente individualistas. Descarta que

(42) Georg JELLINEK, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 159.

(43) Cfr. *ibidem*, pp. 170-172, 174-177, 234, 235.

(44) Cfr. *ibidem*, p. 173.

tengan razón los más críticos con las ficciones jurídicas cuando describen las relaciones del Estado como relaciones jurídicas entre individuos definidas por el derecho público. Así que acepta concebir al Estado como sujeto de derechos. Todo derecho es una relación entre seres humanos, pero esta cualidad puede no ser atribuida sólo a individuos, sino también a unidades colectivas como el Estado, sin acudir a ninguna ficción jurídica. Las concepciones individualistas o empiristas del Estado, señala el iuspublicista alemán, no demuestran que el individuo sea la única realidad jurídica existente. El Estado es tan sujeto de derechos como el individuo. Entre el individualismo jurídico, a ultranza, y el organicismo jurídico, sin reconocimiento de derechos individuales, Jellinek opta por una concepción asociativa del Estado que le sirve para construir teóricamente la «doctrina de los órganos del Estado». Descartadas las concepciones organicista y la «atómica individualista», una doctrina universal asociativa del Estado le sirve para enlazar la unidad del todo con la independencia de sus miembros (45).

En cuanto a la representación atribuida al parlamento de la voluntad del pueblo, Jellinek descarta que pueda construirse tal relación a partir de las categorías del derecho privado. «Se entiende por representación –nos dice Jellinek– la relación de una persona con otras varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona» (46). Esta atribución de voluntades idénticas entre diversas personas o grupos surgió en los hechos sociales y no en la especulación atinada de los juristas. De tal forma que, para el gran iuspublicista alemán, siempre habrá una clara distinción entre los hechos reales y los conceptos jurídicos. Para franquear esta distancia, los juristas han utilizado analogías traídas del derecho privado y construidas a través de la teoría del «mandato». Sin que se llegue así a aclarar mínimamente la relación entre el pueblo y el parlamento elegido. Ha sido la fuerza natural de los acontecimientos políticos y sociales, una vez que la «asamblea general del pueblo» quedó excluida por su imposibilidad, lo que creó «órganos representativos», al margen de toda teoría. Desde una diferente evolución histórica, en Inglaterra y Francia, bajo gobiernos monárquicos, los electores enviaron a sus representantes a las asambleas reales con un mandato imperativo de sus concretos electores. Después, surgirían los dos rasgos básicos, como veremos, de la representación moderna: la representación independiente y del conjunto de pueblo por el representante. Jellinek no admite que la voluntad unitaria del parlamento se equipare con la voluntad social real. Esta última siempre será fragmentaria, plural, confrontada y podrá reflejarse en el debate parlamentario. Pero lo característico de la voluntad parlamentaria es que se volverá unívoca mediante un procedimiento de mayorías y minorías. La teoría del órgano representativo soberano es el instrumento que impide la anarquía política del pueblo. Jellinek formula su teoría de los órganos del Estado con la clara pretensión de construir la unidad jurídica que la sociedad no tiene. El pueblo es órgano del Estado tanto como el parlamento. El pueblo es órgano supremo creador, primario e inmediato del Estado, pero, en la concepción moderna, de la representación no existe mandato alguno del pueblo a sus representantes. Jellinek construye su teoría del órgano representativo del Esta-

(45) Cfr. *ibidem*, pp. 183-188.

(46) Cfr. *ibidem*, p. 506.

do desde una concepción no estrictamente jurídica del Estado sino desde la ratificación de los hechos y las necesidades sociales. Esta construcción, sostiene, no puede entenderse desde las categorías jurídicas usuales. Estas contingencias histórico-sociales y la necesidad de arribar a una unidad de la voluntad unitaria del Estado le conduce a organizar estatal y jurídicamente al pueblo como órgano en el parlamento. Cada miembro del parlamento puede representar a una fracción de la sociedad o a un partido, pero en cuanto representante es miembro de un *Collegium* unitario que expresa la voluntad del pueblo en su conjunto. El parlamento es órgano secundario, creado y en relación de órgano con el pueblo como órgano elector. Ni jurídicamente, ni políticamente el parlamento puede desligarse del pueblo. Jurídicamente, el pueblo mantiene una unidad de órgano primario con el parlamento como órgano secundario que le representa. Políticamente, es impensable un colegio que escrutado por la opinión pública permanezca mucho tiempo desligado de la autoridad del pueblo (47).

La teoría de los órganos del Estado de Jellinek se basa en la búsqueda de la unidad de fines asociativos para la variedad humana en la voluntad del órgano (48). La existencia del Estado, en su *Teoría general del Estado*, requiere de la posesión de órganos encargados de ejercer funciones de un modo inmediato y ser obedecidos en cuanto soberanos (49). Por supuesto que la Constitución juega el papel fundamental en la consecución de la unidad del Estado, al conseguir someter la dualidad entre rey y pueblo (*Rex* y *Regnum*), sus contiendas e intereses diversos, en una comunidad organizada cuyas funciones se llevan a cabo a través de una variedad de órganos constitucionales (50). Lo característico de los Estados constitucionales, ya sean monarquías constitucionales o democracias representativas, es la existencia de órganos inmediatos e independientes, cuyo equilibrio depende de las relaciones de fuerzas que posean cada uno de ellos en un momento histórico (51). Pero, para Jellinek, esta arquitectura constitucional que separa y equilibra los órganos del Estado está siempre afectada por variadas relaciones de poder, luego materializadas en relaciones jurídicas. Las fuerzas y las luchas históricas siempre prevalecen sobre las relaciones jurídicas, especialmente en los momentos revolucionarios. Los hechos políticos son previos a cualquier orden jurídico. Los hechos sociales se anticipan al derecho y empujan a su transformación. El orden jurídico no es un sistema cerrado, para Jellinek, y su apertura hacia el exterior es ostensible cuando falta una regulación jurídica adecuada a la vida social o un conflicto político la vuelve ineficaz. La transformación violenta de la vida del derecho es una posibilidad real en los procesos históricos. Para Jellinek, la racionalidad revolucionaria tiene que compensarse con las tradiciones en su papel conservador y no incurrir, así, en un unilateral efecto aniquilador del Estado.

(47) Cfr. *ibidem*, pp. 507-527. Esta conclusión, acerca de que la representación es independiente pero está vinculada al electorado y no cabe por mucho tiempo que los representantes no actúen de una manera sensible a los intereses de los representados, es defendida por Hanna FENICHEL PITKIN, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley y Los Ángeles, 1967 (traducción de Ricardo Montero Romero, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, 288 pp.).

(48) Cfr. *ibidem*, p. 194.

(49) Cfr. *ibidem*, pp. 271, 274 y 278.

(50) Cfr. *ibidem*, pp. 31-314.

(51) Cfr. *ibidem*, pp. 312-318.

Esta posibilidad es tanto más crítica cuando las transgresiones a los equilibrios de poder fijados por el derecho no son protagonizadas por particulares sino por los propios órganos superiores del Estado previstos en la Constitución, porque se niegan a ejecutar las funciones que les corresponden. En los momentos de excepcionalidad jurídica se manifiesta que la concepción del derecho como un sistema cerrado sólo es un dogma y las lagunas constitucionales son superables considerando la relación real entre las fuerzas. Cabe que la previsión de un recurso contencioso proporcione una solución jurídica a estos casos extremos, pero puede, también, que surjan nuevos derechos y nuevas formaciones jurídicas en situaciones contrarias al derecho y frente a la legalidad. Entre los órganos superiores del Estado, la Constitución ha fijado un reparto de poder social (capacidad de influencia en los demás), como fuerza jurídica, cuyo resorte directo no es la letra de la ley sino la fuerza moral e histórica que les precede. Cuando cada órgano del Estado se arroga una competencia ilimitada, surgirá un nuevo reparto de poder social, desde situaciones contrarias al derecho (52).

La confluencia del poder constituyente y del poder legislativo, sin juez alguno que juzgue si han traspasado sus límites jurídicos, es propicio a estas revoluciones lentas. La Constitución revolucionaria de 1791 es, para Jellinek, un ejemplo extraordinario del impulso inédito de la irrupción de las fuerzas políticas para transformar todo equilibrio de poderes y fuerzas reflejado en las relaciones jurídicas. A veces son los hechos sociales, impulsados por el espíritu público de los pueblos y sus clases directoras, los que irrumpen en el derecho desde fuera. Lo real se transforma, así, en normativo. Otras veces, en el mismo seno del derecho, se produce una doctrina más o menos clara sobre la esencia del derecho. Al derecho vigente se le van sobreponiendo otras exigencias de mayor valor como promesas de realización. Es el caso de la doctrina del derecho natural revolucionario que se abre paso políticamente en la sesión real del 23 de junio de 1789: ya los revolucionarios suponen que el régimen monárquico se fundamenta en la soberanía popular y el rey es un funcionario que debe ejecutar la voluntad común. Los hechos sociales habían calado tan profundamente en la organización jurídica que el «tercer estado» no encontró obstáculo alguno en la transformación del derecho (53). Jellinek no tendría reserva alguna, salvado su individualismo metodológico y repudiada cualquier concepción organicista, en justificar una finalidad asociativa de los revolucionarios como un hecho social que se plasmó en el cuerpo legislativo como órgano. Esta necesidad orgánica se introducirá en las teorías jurídicas —e incluso en las cabezas más lógicas de los juristas— por la propia «naturaleza de las cosas» como un hecho político más que jurídico. Pero como tal hecho político, Carré de Malberg puede objetarle que la Asamblea Nacional se comportará como órgano del Estado y no como órgano secundario del pueblo. La soberanía nacional no expresa la voluntad popular (54). El propio esbozo del contrato social, realizado por Rousseau, comienza por afirmar la soberanía del pueblo y concluye por asumir la representación. La más genuina postulación de la inalienable soberanía del pueblo se debate con la falta de generosidad del ciudadano en pos de las cuestiones públicas.

(52) Cfr. *ibidem*, pp. 327-341.

(53) Cfr. *ibidem*, pp. 328-331.

(54) Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, op. cit., pp. 1050 y 1051.

Ni existe vocación pública suficiente, ya a mediados del siglo XVIII, ni se da una voluntad general, unitaria y sin partidismo, más que como profesión de fe. El abate Sieyes convierte, poco después, la soberanía nacional en justificación ideológica de una «oligarquía esclarecida».

HUBO UN TIEMPO EN QUE LOS SÍNDICOS FUERON TEMPORALES

En *Las Cartas desde la Montaña*, Rousseau señala cual es su aportación al contrato social respecto de las anteriores visiones de la obligación política, clave de la unidad del Estado. Mientras unos opinan que el fundamento de la obligación es la fuerza y otros suponen que es la autoridad paterna o la voluntad de Dios, Rousseau determina que el «fundamento del cuerpo político es la convención de sus miembros», el «consenso de quien libremente se obliga». El contrato no puede asentarse en la arbitrariedad porque nadie se obliga a la discrecionalidad al vincular a los otros consigo mismo (55). El soberano surgido del contrato social coincide con los intereses de los ciudadanos (56). Rousseau, frente a otras visiones del contrato social de su tiempo o precedentes, reserva al pueblo su soberanía. Aquí su gran innovación (57). Mientras Aristóteles, Calígula, Grocio y Hobbes suponen que el género humano pertenece a un centenar de hombres (58), Rousseau mantiene, por el contrario, que ese centenar de hombres pertenece al género humano. Los primeros son partidarios de ejercer un poder pastoral sobre los pueblos, mientras Rousseau parte de que la libertad es intrínseca al hombre. Si un hombre libre no puede enajenar su libertad individual en un señor que le esclavice, un pueblo no puede alienar su libertad en un maestro que le gobierne, ajeno al juicio popular. El autor del *Emilio* considera que la única ley fundamental es el pacto social: «Cada uno de nosotros sitúa en común sus bienes, su persona, su vida, y toda su potencia, bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro nos sentimos cuerpo como parte indivisible del todo». A través de este acto de asociación se produce un cuerpo moral y colectivo. Tantos miembros como votos tiene la asamblea componen este cuerpo. A esta persona pública, Rousseau le denomina «Cuerpo político» y sus miembros le llaman *estado* cuando es pasivo, *soberano* cuando es activo y *potencia* en la relación con otros «cuerpos políticos». Los miembros del «cuerpo político» –tantos como votantes– toman el nombre de *pueblo* cuando son considerados colectivamente, *ciudadanos* cuando lo son como miembros de la ciudad y *súbditos* como miembros sometidos a la autoridad colectiva. Para Rousseau, el soberano es común tanto por la autoridad como por su

(55) Jean Jacques ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne*, op. cit., p. 806.

(56) Jean Jacques, *Du Contract Social; ou, Principes du Droit Politique, Oeuvres complètes, III, Du Contrat Social. Ecrits Politiques*, op. cit., pp. 346-470, p. 363 (traducción, prólogo y notas de Mauro Armiño, *Del Contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, 341+XIV pp., pp. 5-141).

(57) Robert DERATHÉ, *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, París, Librairie philosophique J. Vrin, 1992, 473 pp.; Yves CHARLES ZARKA, *Rousseau y la soberanía del pueblo* (traducción de Emilio Moyano), inédito.

(58) *Ibidem*, pp. 352, 353.

objeto, pues la ley emana de la voluntad general y no tiene un objeto particular (59). El artificio de la máquina política procede solamente de un pacto social entre los miembros del cuerpo social que contratan como ciudadanos aquello que les va a obligar como súbditos. Como la ley fundamental surge de la voluntad general, cada hombre, al obedecer al soberano, se obedece a sí mismo. De esta forma, contratando para sí mismo lo mismo que se contrata para los otros, el individuo es más libre en la asociación política que en el estado de naturaleza. Fuera de la voluntad general que se expresa en la ley nada obliga a los individuos y ninguno puede ser sometido al arbitrio personal o a la potencia del más fuerte, un bandido, por ejemplo, que nos pida la bolsa en mitad de la carretera. En sus principios de derecho político, Rousseau determina «que el derecho de propiedad permanezca como un derecho particular e individual», pues si se somete a la voluntad general corre el riesgo de ser destruido. De esta forma, distingue el derecho de propiedad del derecho de soberanía (60). Sieyes es mucho más apodíctico que Rousseau a la hora de subrayar que el hombre no pone todos sus intereses económicos en la asociación política. Sólo pone aquello que se requiere para la formación de la asociación y se respetan las acumulaciones procedentes del trabajo (61).

Rousseau previó un pacto incluyente de la comunidad como un todo, sin separación de ninguna de las partes, a la hora de expresar la voluntad general como ley. Si la comunidad se compone de diez mil individuos, cada miembro del Estado es la diezmilésima parte de la autoridad soberana, a la que está sometido de manera completa. De esta forma, la autoridad del soberano debía ser toda la colectividad y la voluntad general debía expresarse sobre objetos generales. A esta expresión general de una voluntad del pueblo, el escritor ginebrino la llama ley (62). Hombres extraordinarios deben redactar la ley pero ésta es una voluntad particular hasta que no es sufragada libremente por el pueblo (63). Rousseau caracteriza al legislador como profeta del pueblo: avanza la prudencia de las buenas leyes a quien carece de prudencia. Pero sus redacciones geniales, si se confirman como ley mediante plebiscito, son efecto, siempre, y no causa de la voluntad del pueblo. Los diputados del pueblo –se señala en *Del Contrato Social*– no son representantes, propiamente dichos, sino delegados del pueblo, pues no pueden concluir nada por sí mismos, sin que el pueblo ratifique su trabajo (64).

En *Las Cartas desde la Montaña*, Rousseau se pregunta: «¿Y qué es una Ley? Es una declaración pública y solemne de la voluntad general sobre un objeto de interés común. [...] pero la aplicación de la Ley recae sobre objetos particulares e

(59) Para observar la tensión entre la generalidad de la ley, como exigencia del Estado de Derecho, en la concepción de Carré de Malberg, y las leyes individuales, *vid.* Germán GÓMEZ ORFANEL, *Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, 307 pp., pp. 188-203.

(60) Jean-Jacques, *Emile, Oeuvres Completes IV, Émile-Éducation-Morale-Botanique* (Dirección Bernard Gagnebin y Marcel Raymond), Gallimard, París, 1969, 1.958 pp., pp. 239-868, pp. 837-842.

(61) Emmanuel SIEYES, «Contra la re-total», *Escritos y discursos de la Revolución, op. cit.*, pp. 217-220.

(62) Jean-Jacques, *Emile, op. cit.*, p. 842.

(63) Jean-Jacques, *Du Contract Social, op. cit.*, pp. 382 y 383.

(64) *Ibidem*, pp. 383, 384, 429 y 430.

individuales» (65). Cuando la actuación del soberano es particular, se trata de un acto de fuerza o de gobierno. El establecimiento por el soberano de que se elija un jefe es una ley general; y el acto por el que se designa, en ejecución de la ley, es un acto de gobierno (66). En *Las Cartas desde la Montaña*, el pensador ginebrino contesta a qué se entiende por gobierno: «¿Qué es el Gobierno? Un cuerpo intermedio establecido entre los sujetos y el Soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las Leyes y del mantenimiento de la Libertad, tanto civil como política» (67). El gobierno es un pequeño «cuerpo político» o «persona moral» que sólo existe por el soberano –su voluntad no es más que la voluntad general– y al bien común debe sacrificarse (68). Rousseau quiere despersonalizar el gobierno, pues en el gobierno de los hombres ve la inminencia de la arbitrariedad. La libertad de un pueblo consiste en ser gobernado por el «órgano de la Ley» (69). La tendencia de los síndicos a utilizar la ley para ampararse e inmunizarse ante la crítica en vez de obedecerlas y ejecutarlas se contrarresta, en la teoría constitucional de Rousseau, con el «derecho de representación» que preservaba la vigilancia del pueblo de los actos de administración (70). Al no ser ya los modernos ni romanos, ni espartanos, ni siquiera atenienses, sino mercaderes, artesanos y burgueses, están ocupados en los intereses particulares y sólo residualmente en los públicos. Quien no es ocioso como el antiguo acude a gobernantes, pero cuanto más descargado está de estas tareas, más vigilante ha de encontrarse y más visible ha de hallarse el gobernante para que el pueblo no caiga en la esclavitud (71). Si no, el riesgo es la oligarquización de los magistrados y que el pueblo busque más el provecho y la paz que preservar su libertad (72). Rousseau prevé, para evitar abusos de poder, que el gobierno resida en unos pocos y el control de su posible oligarquización en la generalidad de los ciudadanos (73).

El pueblo es soberano en la elaboración de la ley, sin representantes, y sólo para su ejecución requiere de un cuerpo intermedio, entre el soberano y los súbditos, que es el gobierno. Así lo dice expresamente: «El pueblo no puede tener ni soberano ni representantes» (74). Con esta afirmación, Rousseau se está refiriendo al ejercicio popular mismo de la soberanía: «La soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; o es ella misma, o es otra: no hay término medio» (75). Y continúa: «No siendo la ley otra cosa que la declaración de la voluntad general, es evidente que en el poder legislativo el pueblo no puede ser representado; pero puede y debe serlo en el poder ejecutivo, que no es más que la

(65) Jean Jacques ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne*, pp. 807 y 808.

(66) Jean-Jacques, *Emile, op. cit.*, pp. 842-844.

(67) Jean Jacques ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne, op. cit.*, p. 808.

(68) Jean-Jacques, *Du Contract Social, op. cit.*, pp. 399 y 400.

(69) Jean Jacques ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne, op. cit.*, p. 842.

(70) *Ibidem*, p. 844.

(71) *Ibidem*, pp. 880 y 881.

(72) *Ibidem*, pp. 889 y 890.

(73) *Ibidem*, pp. 891 y 892.

(74) Jean Jacques, *Emile, op. cit.*, pp., 843 y 844. Véase una interpretación de Rousseau como partidario de la democracia de los ciudadanos, José RUBIO CARRACEDO, *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, 267 pp.

(75) Jean-Jacques, *Du Contract Social, op. cit.*, p. 429.

fuerza aplicada a la ley»; «[...] en el instante en que un pueblo se da representantes, ya no es libre, ya no es» (76). Para la ejecución de la voluntad popular, sí admite representantes, pero siempre supeditados al pueblo: «En el momento en que el pueblo está legítimamente reunido como cuerpo soberano, toda jurisdicción del gobierno cesa, el poder ejecutivo queda suspendido y la persona del último ciudadano es tan sagrada e inviolable como la del primer magistrado, porque donde está el representado no existe ya representante. [...]» (77).

Para ejecutar la ley, entre el soberano y los súbditos, existe un cuerpo intermedio que son los jefes empeñados en las funciones de gobierno. Cuanto más se supedita la voluntad general a la voluntad particular de estos magistrados o a su espíritu de cuerpo –y éste es un riesgo cierto, para Rousseau, de desorden social– más se dará una concentración indeseable de poder u oligarquización (78). Un diseño correcto del gobierno ha de conjugar la forma de gobierno –democrática, aristocrática o monárquica– con el tamaño de los Estados. De ahí que Rousseau se incline porque el gobierno democrático se reserve a los Estados pequeños; el gobierno aristocrático se destine a los medianos; y la monarquía sea el gobierno adecuado a los Estados grandes (79). Sin embargo, en *Las Cartas desde la Montaña*, tras distinguir la constitución del Estado de la constitución del gobierno, señala claramente su preferencia por el gobierno aristocrático –aprovechar el fruto de la deliberación requiere de la celeridad de unos pocos (80)– y su rechazo de la soberanía aristocrática (81).

Rousseau era consciente del grave peligro que se cernía sobre los Estados democráticos de sucumbir al poder aristocrático del ejecutivo. Rousseau ya lo explica con el hilo narrativo de las parábolas en *Las Cartas desde la Montaña*. Se empezó por elegir síndicos o procuradores de la comunidad para realizar algún asunto concreto. Aquellos síndicos rendían cuentas de su comisión con la cabeza descubierta y volvían a su condición de particulares cumplida su misión. Después, llegaron síndicos que desdeñaron los derechos de los particulares y antepusieron el poder arbitrario del cuerpo al que pertenecían, no elegido por la comunidad, de la que hacen caso omiso en contra de lo que establecen las leyes. Primero, el pueblo quiso e hizo lo que quiso; luego se vio forzado a encargar la ejecución de sus voluntades a algunos de sus miembros. Cada vez, las comisiones se hicieron más frecuentes y al final permanentes. Los síndicos se separaron de sus iguales. Acabaron acaparando la ejecución de las voluntades del pueblo. El poder que actúa acabó sustituyendo al poder que quiere. La voluntad popular languideció y el ejercicio o la actuación sustituyó a aquélla. La omnipresencia del ejecutivo reemplazó al legislativo desaparecido (82). Dicho de otra forma, la representación sin rendición de cuentas sustituyó al pueblo soberano. Los principios de derecho político de Rousseau clarifican que el Estado democrático supone la soberanía del poder legislativo sobre el poder ejecutivo; y la elección y control de representantes por el pueblo

(76) *Ibidem*, pp. 430 y 431.

(77) *Ibidem*, pp. 428 y 429.

(78) Jean Jacques, *Emile*, *op. cit.*, pp. 842-847.

(79) *Ibidem*, pp. 847 y 848.

(80) Jean-Jacques, *Du Contract Social*, *op. cit.*, pp. 401, 402, 404 y 405.

(81) Jean Jacques ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne*, *op. cit.*, 809.

(82) *Ibidem*, p. 815.

para funciones de ejecución de la ley. Pero la confianza en la soberanía del pueblo abrió paso así al temor cierto a la oligarquización del poder. Quien más genuina y originariamente postuló la soberanía popular sembró serias dudas sobre su posibilidad.

LOS CHARLATANES DE JAPÓN

Robert Derathé ha subrayado cómo el modelo de Rousseau pasó del recelo profesado a la representación política hacia su aceptación como un mal menor en sociedades modernas, caracterizadas por la desafección pública y el vigor de los intereses particulares. Rousseau sostuvo el mantenimiento del «mandato imperativo». Pero no puede demandarse de su teoría un juicio histórico de los sistemas representativos con asambleas elegidas mediante sufragio universal, pues, a mediados del siglo XVIII, sencillamente, no existían en Europa. Ni las cámaras inglesas, ni los Estados Generales de los Países Bajos tenían el carácter de régimen parlamentario. Sí llama la atención que el modelo de la soberanía del pueblo no fue seguido por la revolución norteamericana y la Constitución de 1787. Al otro lado del Atlántico, compartieron la confianza de Montesquieu en la representación y la desconfianza en la democracia basada en la soberanía del pueblo (83): el pueblo sólo debe entrar en las tareas de gobierno para elegir a sus representantes (84). La construcción teórica y práctica de Emmanuel Sieyès sí parece haberse topado con las dificultades reales de encaje de un modelo tan bien delineado para fundamentar la sociedad política y el Estado a través del contrato social.

En el libro IV, capítulo I, *Del Contrato Social*, bajo el dogma de «que la voluntad general es indestructible», Rousseau plantea un *desideratum* teórico –la vivencia de todos los hombres como un sólo cuerpo con una sola voluntad tendente al bienestar común– y su dificultad –la descomposición de la voluntad general por voluntades particulares que acabaron prevaleciendo. El relato del sistema electoral romano y la espléndida existencia de una «religión civil» en aquellos gloriosos tiempos no parece ser más que vago ejemplo para el futuro más real de la teoría de Rousseau. Ante la fragmentación de la voluntad general como voluntad unánime, Rousseau arguye tres cuestiones: la voluntad general siempre subyace incorruptible al predominio aparente de los intereses particulares; la unanimidad es necesaria solamente para el pacto social, quedan excluidos quienes no sacrifican su voluntad particular a la voluntad general; para el resto de las leyes basta con la mayoría de los votos (85). El modelo político de Rousseau parece haber manejado una solución colectiva para una sociedad atravesada por las voluntades partidistas. Tras una gran construcción teórica, Rousseau queda encerrado en una gran paradoja que creía atenazar sólo a los juegos de manos de los políticos. Le parece al pensador ginebrino que únicamente a éstos les ocurre lo que a los «charlatanes de

(83) Roberto GARGARELLA, *Crisis de la representación política*, Fontamara, México, 1997, 115 pp.

(84) Robert DERATHÉ, *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, op. cit., pp. 269-278.

(85) Jean-Jacques, *Du Contract Social*, op. cit., pp. 437-441.

Japón», supuestamente capaces de despedazar a un niño en la plaza pública, ante los espectadores, y de lanzar uno a uno sus miembros para recogerlos, al poco, enteros y compuestos en el niño completo y vivo (86). Separadas tantas voluntades partidistas en la sociedad, la teoría de los cuerpos y órganos políticos, con su pretensión de unidad de intereses, parece adolecer de semejante «juego malabar» en el nivel mismo de la doctrina política.

Así creo que ocurre en el contractualismo social de Rousseau, de forma ideal, y en el modelo representativo de Sieyes de manera más pragmática y resoluta. Rousseau se mantiene fiel a la lógica de una voluntad general sustraída de los intereses particulares; mientras que Sieyes, en el estricto plano de la deducción teórica, requiere suponer, como el resto de los constituyentes procedentes del tercer estado, un «cuerpo indivisible de la Nación». El diputado forma la «voluntad nacional» (87). La construcción teórica de los hombres de la revolución francesa supone la unidad francesa sin consultar previamente las voluntades individuales. Sieyes parte del a priori de que la unidad nacional está presente en cada uno de nosotros. El ciudadano es tal por lo que identifica a los individuos, aquello que los diferencia es eliminado de la escena política. Todos los matices, los caracteres particulares, quedan desestimados. Se excluyen de la representación los intereses diversos y se concibe al individuo como «soldado de la Nación» como «unidad indivisible». Pero este supuesto dominador se fundamenta en una ficción: obra «como si» hubiera comunidad de intereses de similar forma en Rousseau y Sieyes (88). Ambos comparten el mismo mito con un diferente grado de adoración. De uno a otro se da un salto de la teoría apriorística a la mera ideología. El pensamiento político de Sieyes parte de discrepancias de origen tanto con el pensamiento de Montesquieu como con el de Rousseau. Con Montesquieu discrepa en que plantea los problemas histórica y no teóricamente. El autor de *El espíritu de las leyes* no le parece un destructor del Antiguo Régimen y adolece de una concepción aristocrática e inglesa de la libertad. En vez de proseguir la concepción de la división de poderes, Sieyes fija la teoría de la distinción entre poder constituyente y poder constituido. De otra parte, el autor de *¿Qué es el Tercer Estado?* reprocha a Rousseau sus falsas deducciones y haber confiado la construcción del orden social a la espontaneidad de los salvajes. Se requiere un «arte social» para construir la «organización política» que Sieyes cree haber aportado de forma inédita (89). Mucho tiempo después, en la III República francesa, Emile Durkheim, otro gran constructor del sistema social, concibe el arte político como la aplicación de medidas particulares a realidades sociales contingentes de desmembramiento social para construir una sociedad homogénea, unitaria y ordenada (frente a la *anomia*) (90). Cuando la ciencia, la razón y los universales fallan y la situación de emergencia lo requiere, las medidas particulares son la técnica del «arte social» (91). Esta lógica

(86) *Ibidem*, pp. 369 y 370.

(87) Paul BASTID, *Sieyès et sa pensée*, op. cit., p. 580.

(88) *Ibidem*, pp. 580 y 581.

(89) *Ibidem*, p. 308.

(90) Paul HIRST, *Representative Democracy and Its Limits*, Polity Press, Cambridge, 1990, 171 pp., pp. 120-127.

(91) Julián SAUQUILLO, «Arte y Ciencia en la teología política de Emile Durkheim», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 12, 2.º cuatrimestre, 1992, pp. 239-276.

de constructor social mal se compadece con la teoría de la voluntad general. Se asemeja, más bien, al despotismo democrático que Sieyes ve confirmado en el abuso y tergiversación que hicieron de Rousseau sus colegas de la Convención (92).

Sieyes construye el modelo de representación política en las antípodas del modelo rousseauiano de democracia de los representantes vinculados a un mandato imperativo y necesitados de corroborar su trabajo de redacción de la ley en el plebiscito popular (93). Sieyes elabora su modelo bajo la confianza en una «oligarquía iluminada». De Carré de Malberg a Hauriou, pasando por Esmein, se repite una doctrina debida a Sieyes que afirma: de una parte, la falta de preparación del electorado; de otra, la restricción de la participación del pueblo a ser instrumento de designación de los representantes; seguidamente, la confianza en una «élite representativa» o «aristocracia de las luces»; finalmente, la independencia y libertad del representante respecto del representado. Además, esta doctrina francesa supone que el poder de los diputados procede de la Nación; no hay mandato que vincule al representante con el colegio electoral que le eligió; no hay revocabilidad de la elección; y el elegido carece de obligación alguna de «rendición de cuentas». La elección es una designación de aquellos esclarecidos a los que se confía la capacidad de interpretar la voluntad nacional y «legiferar» en su sentido (94).

Sieyes es un caso ejemplar de la fuerza de las ideas atribuible a los libelistas políticos. Marta Lorente ha puesto de manifiesto, acertada y muy documentadamente, la gran influencia social y política tenida frente a los privilegios por *¿Qué es el Tercer Estado?* y *Ensayo sobre los privilegios en Francia y en España*. Representación es uno de los cinco conceptos fundamentales del pensamiento de Sieyes, junto a Constitución, nación, ciudadano y poder constituyente. Tanto el *Ensayo* como *¿Qué es el Tercer Estado?*, para Lorente, son un «producto inmediato de los acontecimientos» y los «prolegómenos de la Revolución». Está claro que pueden hallarse influencias de Rousseau, Locke y Smith en Sieyes. Pero Lorente subraya la radical originalidad del abate. Rousseau es punto de partida y obstáculo para Sieyes. El autor de *¿Qué es el Tercer Estado?* abandona el planteamiento del ginebrino en la capital delimitación moderna del sistema representativo. No se trata aquí de una reflexión filosófica de la naturaleza del gobierno y de los pueblos, sino de aconsejar al tercer estado y construir una nueva doctrina, no como uno de los últimos ilustrados, sino como uno de los primeros hombres del siglo XIX. Coincido con esta historiadora del derecho en que el tiempo quitaría la razón a Sieyes en su afirmación de que la libertad y la voluntad común de todos los ciudadanos de una nación queda asegurada por la representación de sus comisionados (95). Pero el proceso histórico expandió las ideas políticas de Sieyes como principios constitu-

(92) Paul BASTID, *Sieyès et sa pensée*, op. cit., p. 309.

(93) Jean ROELS, *Le concept de représentation politique au dix-huitième siècle français*, op. cit., pp. 89-95.

(94) *Ibidem*, pp. 578-580.

(95) Las elecciones del 14 de marzo de 2004, en España, ponen de manifiesto cómo una mayoría legislativa y de gobierno puede estar lejos de representar a la voluntad mayoritaria del pueblo en materia tan relevante como el inicio de una guerra en coalición contra una potencia extranjera y puede perder consecuentemente las elecciones. Dentro de una concepción protectora de la democracia, las elecciones periódicas devuelven a los ciudadanos la soberanía para ejercer un juicio retrospectivo de crítica de la pérdida de legitimación de sus gobernantes para negarles, así, la confianza.

cionales, en las Cortes de Cádiz, más allá de primera expresión en folletos (96). Si Sieyes tiene tal éxito es porque capta la sensibilidad de una época más que expresa la concepción de un iluminado. El tercer estado está presente en el orden numérico como la gran mayoría de la sociedad mientras que en el orden político está excluido y dominado por el poder del monarca y la prevalencia de la nobleza y del clero. En el plano de los méritos, el tercer estado carece de reconocimiento político y su presencia social no se corresponde con una realidad política dominada por el primer y el segundo estado. Cuando el tercer estado rompe cualquier alianza con los privilegiados, se forma el tercer estado como totalidad (97). La gran demanda de Sieyes es abolir los privilegios políticos, que priorizan a los más pusilánimes por vía hereditaria, e inaugurar, entonces, una representación política abierta a la competencia —hay un hilo conductor entre la política y la economía— que seleccione a los más capaces. Adam Smith le influye a Sieyes en el reconocimiento de que el trabajo político requiere de una especialización por división social del trabajo de la misma forma que cualquier profesión o trabajo. La especialización crea riqueza y la especialización laboral en la política generará la riqueza de la nación como si de la fabricación de alfileres se tratara. La política económica de Sieyes, sustentada en la representación, obrará como una idea fuerza indudable en el futuro. La influencia del pensamiento fisiocrático le sitúa ante una concepción innovadora de la política. La libertad del diputado corre pareja con la pujanza incrementadora de beneficios económicos en el mercado.

EL REPRESENTANTE ES INDEPENDIENTE

Una de las primeras decisiones adoptadas por los revolucionarios franceses fue desprenderse de los «mandatos imperativos» que vinculaban a los representantes en los Estados Generales, no convocados por el rey desde 1614 (98). En el debate sostenido el 7 de julio de 1789, Talleyrand-Périgord intenta caracterizar la representación de las bailías (*bailliage*) y así va pergeñando los rasgos de la representación moderna. Le parece que la bailía no es un estado particular unido a otros por un lazo, como en un cuerpo federativo, sino una parte de un todo, representante de la nación, sometida a la voluntad general. Las limitaciones que el mandatario tiene no atañen a los objetos de polémica, sino al orden de discusión de los temas y al tiempo en que han de ser discutidos. Existen limitaciones pero no prohibiciones.

(96) Marta LORENTE SARIÑENA y Lidia VÁZQUEZ JIMÉNEZ, «Introducción y notas»; Enmanuel SIEYES, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, op. cit., pp. 22, 29-35; Marta LORENTE, «Reflexiones sobre la revolución», *Historia de la Teoría política*, 3 (Fernando Vallespín ed.), Alianza Editorial, Madrid, 1991, 534 pp., pp. 163-226.

(97) Catherine LARRÈRE, «La nation chez Sieyès. L'inflexion révolutionnaire de l'universalité des Lumières», *La philosophie et la Révolution française. Actas de la Sociedad francesa de Filosofía (31 de mayo a 2 de junio de 1989)*, (dirigido por B. Bourgeois y J. D'Hondt), Librairie Philosophique J. Vrin, París, 1993, pp. 143-154, p. 148.

(98) Georges PICOT, «Les élections aux États-Generaux dans les provinces de 1302 a 1614», *Séances et travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, tomo 102, año 33, nueva serie, segundo semestre de 1874, París, Alphonse Picard, 844 pp., pp. 5-33 y 209-221; A. H. BIRCH, *Representation*, The Macmillan Press, Ltd., Londres, 1972, 149 pp., pp. 44-49.

Para el obispo de Autun un mandato imperativo inutiliza la representación en la Asamblea Nacional: no hay deliberación si está forzada. Las baillías pueden determinar fines y rutas pero sujetas a la deliberación de los representantes. Cabe un *orden* de temas a tratar, nos dice, no un imperativo de no tratar ciertos temas, o tampoco una orden de retirarse si prevalece alguna opinión. La Asamblea Nacional debe deliberar libremente y una orden absoluta dada a un representante es mala en sí misma. Pese a algunos titubeos manifestados al decir que los diputados están ligados a los comitentes por las cláusulas de los mandatos, aunque se exagera el número de mandatos imperativos, su posición es diáfana: las baillías están sometidas a la voluntad general y hay una nulidad radical de los mandatos para la Asamblea Nacional. En semejante sentido, se manifiesta Lally-Tollendal al señalar que el poder legislativo pertenece al todo que delibera a través de representantes: quien se levanta contra la Nación se enfrenta a la fuerza de la mayoría. Los constituyentes eran conscientes, desde un primer momento, de la necesidad de la unidad nacional y del principio de decisión mayoritaria. Barreré ya hace una matización de suma importancia, en su intervención, pues distingue el mandato de derecho privado –de particular a particular, el comitente es el legislador de su interés personal–, de la elección de diputados para asistir a la Asamblea, donde los comitentes no pueden ser legisladores, pues ni se dirimen intereses particulares, ni se establece una relación personal entre el representante y el representado. Aunque en este debate la participación del abate Sieyes es discreta, coincide en que hay que retirar los mandatos para que sea posible la deliberación en la Asamblea Nacional (99).

Sin embargo, la independencia de los representantes fue discutida, pues Pétion de Villeneuve, en la sesión de 5 de septiembre de 1789, acepta que deben tener poderes ilimitados pero supone que la representación pública debe estar sometida a las mismas limitaciones que la representación privada. Hay una responsabilidad del mandatario público y éste no puede dejar de subordinarse a los comitentes. Si la ley es expresión de la voluntad general, sólo la imposibilidad real puede impedir que el pueblo acuda a la Asamblea a debatir. «Todos los individuos que componen la asociación tienen el derecho inalienable y sagrado de concurrir a la formación de la ley, y si cada uno pudiese hacer entender su voluntad particular, la reunión de todas estas voluntades formaría verdaderamente la voluntad general, este sería el más alto grado de perfección política. Nadie puede ser privado de este derecho bajo ningún pretexto y en ningún gobierno. [...] en todas las sociedades, los asociados son esencialmente iguales en derechos, y el primero de todos es participar en la creación de las leyes bajo el imperio de las cuales consienten en vivir.» Además, las dificultades de las «máquinas grandes» no impiden que el pueblo, en las Asambleas elementales, pueda expresar con un sí o con un no –sin entrar en modificar la decisión– su parecer aprobatorio o desaprobatorio de la elaboración legal de los representantes, cuando sea muy discutida. Pétion de Villeneuve ve tantos riesgos de que aparezcan «hombres elocuentes», «buenos o malos guías» capaces de «gobernar a los otros con el ascendente de su genio» en la Asamblea nacional como en las asambleas más elementales; y observa paternalismo en no reconocer los derechos a quienes no reúnen inteligencia y capacidad pues hay que permitir

(99) Asamblea Nacional, sesión de 7 de julio de 1789, *Archives parlementaires de 1787 á 1860. Primera serie (1789-1799)*, tomo VIII, París, 1875, LXIV+731 pp., pp. 200-204.

que mejoren. En las asambleas elementales aparece el interés común y a través de las convocatorias de estas pequeñas asambleas –concluye– se estimula la capacidad del pueblo. Pétion de Villeneuve critica un concepto restrictivo de nación que reúna sólo a los más preparados para participar y señala así: «el pueblo es la nación, y la nación es la colección de todos los individuos; entonces no es exacto decir en general y sin excepción que el pueblo es ignorante. [...] Las ciencias más abstractas acaban por convertirse en simples, familiares, y a la altura de todos los espíritus: es una verdad que la experiencia nos descubre cada día.» Defiende que se hagan consultas al pueblo en asambleas elementales sin disolver la asamblea legislativa. A lo que Montmorency se suma apelando a que el «órgano legislativo» siempre exista para atender a las necesidades que puedan darse (100).

El parlamento de Sieyes a la Asamblea Nacional, el 7 de septiembre de 1789, establece cuatro aspectos fundamentales de su pensamiento: su negativa al veto real tanto absoluto como suspensivo; el entendimiento del representante como representante de la nación y no de la baldía que le eligió; su oposición de gobierno representativo y democracia; y su concepción de la centralización administrativa, como modelo organizativo para Francia, negado por el federalismo norteamericano. En primer lugar, el rey es el ciudadano prioritario de la nación pero es uno de los ciudadanos, entre otros muchos, en la unidad de la Nación. No tiene más derechos que el resto de los representantes de la Nación. No cabe una representación parcial, separada y desigual a favor del rey pues mejora semejante sería una rehabilitación de la distinción privilegiada de los Órdenes. El voto del rey no puede valer por dos. Es representante en todas las asambleas primarias, municipales, provinciales y nacionales. En todos los grados puede votar y presidir la asamblea. Pero es ejecutor de la ley y no puede participar ni en su elaboración, ni en su impedimento: «el veto suspensivo o absoluto –señala, Sieyes–, poco importa, no me parece más que una orden arbitraria; no puedo verlo más que como una orden de detención del ejecutivo (*lettre de cachet*) lanzada contra la voluntad nacional, contra la nación entera.» En segundo lugar, el representante es elegido inmediatamente por su baldía pero mediatamente por el conjunto de las baldías. Por ello, «todo diputado es representante de la Nación entera». En tercer lugar, Francia no puede seguir el camino de los Estados Unidos de América, en su fraccionamiento de 13 o 14 Estados confederados en una Convención general. Sería peligroso «fragmentar Francia en una infinidad de pequeñas democracias que no se vincularan entre sí más que por medio de una suerte de confederación general. [...] Francia no puede ser en ningún caso una asamblea de pequeñas naciones que se gobernarán separadamente en democracias; no es en absoluto una colección de Estados; ella es *un todo* único, compuesto de partes integrantes; para nada, estas partes deben tener una existencia completa separadamente, porque ellas, toda vez que no son pequeñas totalidades simplemente unidas, sino unas partes que no forman más que un solo todo. Esta diferencia es grande; ella nos interesa esencialmente [...]» (101). Sieyes quiere evitar a toda costa que Francia sea una «confederación de municipios y provin-

(100) Asamblea Nacional, sesión del 5 de septiembre de 1789, *ibidem*, pp. 581-584.

(101) Asamblea Nacional, sesión del 7 de septiembre de 1789, *ibidem*, pp. 592-601, p. 592. También en *Escritos y discursos de la Revolución, op. cit.*, pp. 109-128.

cias». En tercer lugar, Sieyes deslinda los pueblos europeos de cualquier búsqueda de un modelo en los pueblos antiguos. Sieyes se desmarca drásticamente del modelo antiguo postulado por Rousseau de democracia de los ciudadanos. Señala: «los sistemas políticos hoy están exclusivamente fundados en el trabajo [...]. Estamos pues forzados a ver, en la más gran parte de los hombres, nada más que máquinas de trabajo. Sin embargo, ustedes no pueden rehusarles la calidad de ciudadano, y los derechos de civismo, a esta multitud sin instrucción a la que un trabajo forzado absorbe por completo: puesto que deben obedecer a la ley como ustedes, deben también, como todos ustedes, concurrir a hacerla. Este concurso debe ser igual». Ahora bien, la multitud puede ejercer esta participación de dos maneras. De una parte, «los ciudadanos pueden conceder su confianza a algunos de entre ellos». No alienan sus derechos de elección y no acometen el ejercicio de representación. Por «utilidad común», eligen a unos representantes más preparados que ellos mismos para conocer el «interés general» e interpretar la «propia voluntad». De otra parte, pueden «concurrir ellos mismos» a la formación inmediata de la ley. Este concurso inmediato caracteriza a la «verdadera *democracia*»; mientras que el concurso mediato designa al «*gobierno representativo*». Sieyes era consciente de la enorme diferencia entre uno y otro sistema político. La «pluralidad hace la ley para todos» y prevalece la «opinión del gran número» pero la «mayor parte de la pluralidad de los conciudadanos» no tiene ni tiempo libre ni instrucción para ocuparse de la elaboración de las leyes. Los más esclarecidos se someten a la ley como los menos preparados pero las leyes se elaboran directamente mediante un gobierno representativo. Sieyes señala así: «Este razonamiento, que es bueno para la mayor parte de las municipalidades, se vuelve irresistible cuando se piensa que se trata aquí de las leyes que deben gobernar veintiséis millones de hombres; pues sostengo que Francia en ningún caso puede ser una *democracia*; no puede convertirse en *Estado Federal*, compuesta de una multitud de repúblicas, unidas por un lazo político cualquiera. Francia es y debe ser un solo todo, sometido en todas sus partes a una legislación y a una administración común. Puesto que es evidente que cinco o seis millones de ciudadanos activos, repartidos sobre veinticinco mil leguas cuadradas, no pueden en ningún caso reunirse, es cierto que no pueden aspirar más que a una legislatura por *representación*. Entonces los ciudadanos que nombran unos representantes renuncian y deben renunciar a hacer ellos mismos inmediatamente la ley: pues ellos no tienen voluntad particular para gravar. Toda influencia, todo poder les pertenece en la persona de sus mandatarios; pero es todo. Si dictasen las mismas voluntades, no sería ya un estado representativo; sería un estado democrático» (102).

Como sólo la Nación reunida, y no las bailías, pueden decidir, los representantes —señala Sieyes— deben deliberar libremente sin estar vinculados al mandato imperativo. Esta desvinculación se incorporó a la tradición constitucional francesa en diversos textos constitucionales. En la Constitución de 3 de septiembre de 1791, sección III, art. 7, se dispone: «Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la nación entera, no les podrá ser dado ningún mandato.» (103) Después, reaparece en el art. 29 de

(102) *Ibidem*, p. 594.

(103) *Les Constitutions de la France*, I, *op. cit.*, p. 275.

la Constitución de 24 de junio de 1793: «Cada diputado pertenece a la nación entera.» (104) El artículo 52 del Título V de la Constitución de 1795 (5 Fructidor Año III) y los artículos 34 y 35 del Capítulo IV de la Constitución de 4 de noviembre de 1848 vuelven a disponer la inexistencia de mandato imperativo y la condición del representante de miembro de una Asamblea Nacional (105). Se trata de formar una voluntad común colectivamente y no mediante la agregación de las voluntades de las bailías. Frente a aquellos que propugnan una rotación continua de los representantes entre reunión y reunión de la Asamblea Nacional, Sieyes ve cuál es el peligro de la consolidación de sus miembros y fija los plazos de permanencia con el fin de que no vuelva a resurgir otra aristocracia: «[...] aquellos que quieren renovar todos los miembros de la legislatura en cada sesión, en mi opinión, se equivocan. Es necesario evitar con cuidado todo lo que tienda a establecer a la aristocracia; pero, cuando se han tomado unas precauciones más que suficientes, no es necesario que un miedo quimérico nos haga caer en la desgracia muy real de no elaborar la ley más que por sacudidas; es necesario no imposibilitar esta unidad de principios y esta unidad de espíritu que debe encontrarse en toda buena legislación. En fin, la experiencia de los unos no debe ser perdida por los otros. [...] se trata solamente de decretar las leyes y los reglamentos necesarios al mantenimiento diario de la ley, de la propiedad, de la seguridad, y de vigilar la recaudación y el gasto público; uno se convence sin duda de que la renovación de los diputados puede, sin peligro, ser parcial, y hacerse anualmente por tercios, de suerte que haya un tercio de los miembros con la experiencia de dos años, un tercio con las luces de un año de trabajo, y finalmente un tercio llegando anualmente de las provincias, para mantener informado siempre al Cuerpo legislativo de las necesidades y de las últimas opiniones del pueblo» (106). El marqués de Sillery abundó en los razonamientos sobre la organización de la Asamblea, pidiendo una sola Cámara mientras se elaborara la Constitución; la permanencia de la Asamblea, reunida cuatro meses al año; la reducción del número de elecciones anuales a cada tres años; y la conveniencia de la sanción real (107). Aquel importante discurso de Sieyes, dado en la Asamblea Nacional, también comprende su teoría del poder constituyente –diferenciado del poder constituido–, clave en la atribución de competencia para cambiar la Constitución a una Convención nacional y no a la Asamblea Nacional. Asimismo, el autor de *¿Qué es el Tercer Estado?* expondría en esta ocasión su negativa a otorgar el veto al rey, bajo la idea de que la Asamblea Nacional no puede atentar contra la prerrogativa real dado que aquella no puede cambiar la Constitución –al contrario de lo que ocurre en Inglaterra, donde el parlamento posee el poder constituyente y el poder constituido–. Si el poder legislativo puede cometer errores, las mediatizaciones del poder ejecutivo suelen ser mayores –señala Sieyes– y será más ventajoso, y menos victimizatorio para el pueblo, que sea el cuerpo legislativo quien conserve el veto, organizándose en secciones para la discusión y votando unitariamente para la decisión. Estos argumentos son claves en el pensamiento constitucional de Sieyes.

(104) *Les Constitutions de la France*, II, *op. cit.*, p. 379.

(105) *Ibidem*, p. 442; y *Les Constitutions de la France*, IV, *op. cit.*, p. 1106.

(106) Asamblea Nacional, sesión del 7 de septiembre de 1789, *Archives parlementaires de 1787 à 1860. Première série (1789-1799)*, tomo VIII, París, 1875, LXIV+731, p. 597.

(107) *Ibidem*, pp. 598-601.

A VUELTAS CON ROUSSEAU

Estos temas organizativos y de diseño de las competencias aparecían recurrentemente en la Asamblea Nacional. Roederer, casi dos años después, en agosto de 1791, subrayó el carácter electivo de la representación para descartar la competencia de representante del rey ya que sus prerrogativas son heredadas y no es elegido. Los administradores sí son representantes, en cambio, para el mencionado representante, pero se diferencian de los diputados en que responden ante el poder ejecutivo, mientras los diputados son independientes y superiores al poder ejecutivo y «no pueden ser estorbados por ningún mandato del pueblo» (108). Es en este momento cuando el discurso de Robespierre irrumpe para rectificar el proyecto de Constitución al señalar que la soberanía de la nación no sólo es indivisible sino también inalienable y, por tanto, no puede ser delegada. Robespierre se declara contrario a la delegación porque «la delegación propuesta por los comités es una delegación perpetua, y los comités no dejan a la nación ningún medio constitucional de expresar más que una sola vez su voluntad sobre lo que sus mandatarios y sus delegados hayan hecho en su nombre». Esta delegación de poder es una alienación de la soberanía. Su discrepancia con el artículo 3 de la Constitución —«el poder legislativo es delegado a una Asamblea nacional, compuesta de representantes temporales, libremente elegidos por el pueblo, para ser ejercido por ella, con la sanción del rey, de la manera que será determinada después»— le lleva a repudiar no ya la delegación a representantes periódicamente elegidos sino «¡a un funcionario público, hereditario, al rey!». Es, entonces, cuando Robespierre invoca definitivamente al autor de *El Contrato Social*: «Jean-Jacques Rousseau dijo que el poder legislativo constituía la esencia de la soberanía, porque era la voluntad general, quien es la fuente de todos los poderes delegados; y es en este sentido que Rousseau ha dicho que cuando una nación delega sus poderes a sus representantes, esta nación no era ya libre, y no existía más». Robespierre se une a los matices expresados antes por Roederer y subraya la condición de funcionario y no de representante del rey (109). Es interesante destacar que frente al perfil representativo que Sieyes inaugura, ante todo, para la Constitución francesa, reaparecen las demandas rousseauianas no sólo de Robespierre sino también de Pétion de Villeneuve, quien destaca que la soberanía no se delega: se confía a unos representantes, pero las convenciones nacionales conservan el poder de encauzar su ejercicio desencaminado (110). De otra parte, contraria a la soberanía del pueblo, las apelaciones al carácter representativo del rey, sobre todo en lo relativo a la relación con otras potencias, son propias de Thouret y Barnave (111). El estado político reivindicativo de la soberanía popular, predominante, reaparece con la suspensión real de 10 de agosto de 1792 y el resurgir de un nuevo deseo de redactar otra Constitución. El

(108) Asamblea Nacional, sesión del 10 de agosto de 1791. *Archives parlementaires de 1787 a 1860*, Primera serie, tomo XXIX, París, 1888, 759 pp., pp. 323-325. Georges Labica, *Robespierre. Une politique de la philosophie*, Presses Universitaires de France, París, 1990, 122 pp.

(109) Asamblea Nacional, sesión del 10 de agosto de 1791. *Archives parlementaires de 1787 a 1860*, Primera serie, tomo XXIX, pp. 326, 327.

(110) *Ibidem*, p. 327.

(111) *Ibidem*, pp. 329, 331, 332.

Comité de Constitución, nombrado por la Convención, el 11 de octubre de 1792, reunía una composición plural –Sieyes, Brissot, Barreré, Pétion, Vergniaud, Gensonné, Condorcet, Danton y Payne– pero la mayor parte de la Convención era ferviente admiradora de Jean-Jacques Rousseau. Trataron de abrir paso a la mayor participación posible del pueblo pero la fuerza de las circunstancias les llevó a adoptar un sistema representativo. La intención declarada de Robespierre es determinar una mayor responsabilidad de los diputados cara al pueblo soberano. Robespierre es partidario de seguir el comportamiento del diputado al final de la legislatura, pero no pidió un mandato representativo vinculante del representante (112).

Sieyes aplica, por el contrario, un principio de economía al dominio político a través de la representación. La división del trabajo exige una distinción elitista entre los más esclarecidos que pueden gobernar y aquellos que, sin esta formación, sólo tienen derechos en la sociedad y no poseen ninguna capacidad política. La figura del rey filósofo simboliza el mismo elitismo político en Kant y en Sieyes (113). Dos elementos fundamentales en la representación contemporánea –la necesaria división social del trabajo en la sociedad productiva y la confianza en el representante– están presentes en la concepción de la representación política de Sieyes. El trabajo político se encuentra sometido a la misma «división de los trabajos» que requiere el «perfeccionamiento humano», según la obra del doctor Smith (114). El autor de *Ensayo sobre los privilegios* pudo adaptarse a los diversos signos históricos de su tiempo y sobrevivir a la época del Terror. Fue contrario al veto real y afirmó que la obligatoriedad no deriva de la sanción real sino de la promulgación (115); fue monárquico también; partidario del procesamiento del rey hasta votarlo afirmativamente; centrista en la disputa entre girondinos y montañeses; firme impulsor tras el terror jacobino de un «jurado constitucional» que defendiera a la Constitución de los ataques de los que era objeto por el poder legislativo; valedor intelectual y político del golpe del XVIII Brumario de Napoleón Bonaparte; exiliado al regreso de la monarquía a Francia; condecorado noble en sus últimos años... (116). Sin embargo, siempre se mantuvo fiel a una concepción elitista del

(112) Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ y Ricardo GARCÍA MANRIQUE, «Los textos de la Revolución francesa», Gregorio PECES-BARBA, Eusebio FERNÁNDEZ y Rafael DE ASÍS ROIG, *Historia de los Derechos Fundamentales*, tomo II: siglo XVIII, volumen III: «El derecho positivo de los derechos humanos. Derechos humanos y comunidad internacional: los orígenes del sistema», Dykinson, Madrid, 2001, XV+495 pp., pp. 115-394; Pierre DANDURAND, *Le mandat impératif. Étude de Droit Constitutionnel*, Librairie Thorin & Fils, A. Fontemoing. Éditeur, Paris, 1896, 180 pp., pp. 73-80; Joseph MARTY, *De la nature du mandat donné par les électeurs aux membres des Assemblées législatives en Droit français*, Imprimerie Firmin Estele, Toulouse, 1890, 85 pp.; Victor POUPIN, *Le mandat impératif*, Librairie de la Bibliothèque Démocratique, Paris, 1873, 190 pp.; Edouard PHILIPON, *La mandat impératif. Étude Droit Constitutionnel Comparé* (prefacio de E. Roselli-Mollet), A. Chevalier-Marescq, C. Marpon & E. Flammarion, Paris, 1882, 328 pp. L.; PAULIAT, *Le mandat impératif*, A. Le Chevalier Editeur, Paris, A. Maurice Libraire, Londres, 1872, 56 pp.

(113) Marco ZINGANO, «Les rapports de Kant et de Sieyès (À propos de la Paix Perpétuelle)», *La philosophie et la Révolution française*, op. cit., pp. 261-268, pp. 265, 266.

(114) Emmanuel SIEYES, «Observaciones sobre el Dictamen del Comité de Constitución concerniente a la nueva organización de Francia», *Escritos y discursos de la Revolución*, op. cit., pp. 129-158, pp. 148-149.

(115) Emmanuel SIEYES, «Sobre el encabezamiento de las leyes», *Escritos y discursos de la Revolución*, op. cit., pp. 191-194.

(116) Y. KOUNG, *Théorie constitutionnelle de Sieyes*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1934, 150 pp.

poder. Boulay de la Meurthe, quien se ocupó de recoger, al dictado de Sieyes, las ideas constitucionales que sirvieran a salir del Gobierno provisional del XIX Brumario del año VIII, señala cómo la intención íntima del abate era que «fuera de la elite representativa, ningún ciudadano particular tenía derecho a hablar en nombre del pueblo. A su vez, el pueblo, en cuanto cuerpo social, no puede actuar por sí mismo en un país como Francia sino a través de sus representantes. El único medio de resolver este problema era, por tanto, establecer una clase de representantes expresamente elegidos para dar a conocer las necesidades del pueblo y exigir que se legisere en consecuencia» (117). Frente al derecho político hereditario y privilegiado, el pueblo debía designar a los mejores representantes de la nación como cuerpo homogéneo de personas, por su ilustración, honestidad y búsqueda del bienestar. Lo más llamativo es cómo su mentor reseña las ideas electorales vertebradas en torno a las mayorías como la selección mediante «diversos grados de depuración, que diera por resultado las listas de notables o elegibles» (118). Se oponía a una selección plutocrática, debida a las fortunas de los elegibles, por ser aristocrática. Más bien debiera darse una elección de los más meritorios por talento, a los que se otorgara la confianza (119).

LA REPRESENTACIÓN ADMINISTRADA

Desde «Sobre los acuerdos que deberán adoptar las asambleas de los bailiazgos», de febrero de 1789, Sieyes diseña un plan moderno de representación para Francia sobre la base de su reorganización administrativa (120). La idea central de su concepto de representación es que una población de gran escala como Francia, con 25.200.000 habitantes, no puede ser gobernada sino mediante representación. Muchas de las nociones del pasado de las bailías –agravios, ofensas, cargas, instrucciones, cuadernos, poderes, etc.– se ven superadas por el auténtico procedimiento: fijar el «procedimiento verbal de las deliberaciones» (elecciones de presidente y de secretario, consideración de los reglamentos reales que acompañan a la convocatoria real como mera instrucción, detalle de los defectos que reunían las reuniones de las bailías,...). Superado el sistema de privilegios, la elección se debe dar por el número de ciudadanos sin atender a la división en tres estados. El tercer estado se erige en conjunto unificado como Nación sobre la base de ser la mayoría. El interés común surge cuando el poder ejecutivo del monarca es limitado por la soberanía del poder legislativo. Sieyes prevé tres grados de consulta popular a los que corresponden tres formas de representación: primarias o municipales (asambleas de barrio); secundarias o de distrito (asambleas cantonales); y terciarias o provinciales (asambleas provinciales). Los miembros de los estados generales

(117) Boulay DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyes», *Escritos y discursos de la Revolución*, op. cit., pp. 295-320, p. 308.

(118) *Ibidem*, p. 307.

(119) *Ibidem*, pp. 302, 304.

(120) Vid. P. GOYARD, «La révolution française vue à travers son oeuvre administrative», *La philosophie et la Révolution française*, op. cit., pp. 91-101.

debían acometer la protección de las libertades individuales, mediante una declaración de derechos; emplearse en la administración de las finanzas; y elaborar una Constitución. La futura Asamblea Nacional debería reunir las voluntades individuales –sin privilegios, predomios de cuerpos profesionales, o prevalencias de determinadas provincias...– como una voluntad común sin fracturas. A este fin de unificación nacional en torno a la representación, los representantes «depurados» en estos tres grados de elección forman una mayoría que somete a la minoría a una voluntad común. Ningún representante está obligado por los intereses de la baldía por la que fue elegido. La prohibición del «mandato imperativo» es piedra angular de la nueva representación (121).

Pierre Dandurand ha descrito minuciosamente las diversas adaptaciones que tuvo el papel del mandatario en las convocatorias del rey. Los mandantes debían ejecutar las obligaciones contraídas en su nombre por los mandatarios. A veces, el mandatario era un hombre de leyes y se hacía pagar. Esta cantidad podía ser fijada por escrito en el acuerdo entre mandante y mandatario. También podía fijarse una indemnización en beneficio del mandatario por los daños que hubiera podido ocasionarle la ejecución del mandato. La nación residía en la persona del rey. De ahí que la voluntad del rey sea la voluntad de la nación sin que las decisiones de los Estados generales le vinculen (122). Los grandes cambios introducidos en la representación nacional francesa se vieron reflejados en la ley de 22 de diciembre de 1789, sobre las elecciones y las divisiones departamentales, según el diseño político concebido por Sieyès. Se realiza una nueva división del reino en departamentos, con efectos en la representación y en la administración (art. 1.º). Cada departamento será dividido en distritos y cada distrito en cantones con asambleas primarias (arts. 2.º y 3.º; sección primera, art. 1.º). En esta ley, se fija la representación de los representantes de la Asamblea Nacional: «los representantes nombrados para la Asamblea Nacional por los departamentos no podrán ser vistos como los representantes de un departamento particular, sino como los representantes de la totalidad de los departamentos, es decir de la nación entera», y la irrevocabilidad de los representantes (art. 10.º y 11.º). No puede estorbarse la representación por un mandato particular: «El acto de elección será el único título de las funciones de los representantes de la nación; la libertad de sus sufragios no podrá ser estorbada por ningún mandato particular; las asambleas primarias y las de los electores dirigirán directamente al Cuerpo legislativo las peticiones y las instrucciones que quieran hacerles llegar.» (sección primera, art. 34.º). Este artículo subrayaba lo dispuesto en la constitución de 3 de septiembre de 1791; en su artículo 7.º, sección III, capítulo 1.º, título III, señala que: «los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la nación entera, y no les podrá ser entregado ningún mandato» (123). Los constituyentes fueron muy conscientes de que la voluntad común no se forma aisladamente para ser, luego, llevada a la reunión. Las voluntades individuales se modulan en la convención (124).

(121) *Ibidem*, pp. 3-31.

(122) Pierre DANDURAND, *Le mandat impératif. Étude de Droit Constitutionnel*, op. cit., pp. 29-31.

(123) Ley de 22 de diciembre de 1789, *Les Constitutions de la France*, I, op. cit., pp. 80-93.

(124) Pierre DANDURAND, *Le mandat impératif. Étude de Droit Constitutionnel*, op. cit., pp. 70-72.

Esta independencia de los representantes es defendida por Sieyes cuando apela a la «elite de la Nación» y recaba para su trabajo la confianza. Es en la Asamblea nacional, y no en las bailías, donde debe residir la soberanía (125). El autor de los *Medios de ejecución de los que podrán disponer los representantes de Francia en 1789* diferencia claramente la constitución de un gobierno democrático de la de un gobierno representativo. El pueblo ni puede hacer la ley, ni puede ejecutarla: como gobernados entregan su «estima y confianza» a los gobernantes (126). La «función pública» se basa en la «confianza» «y tal confianza tiene como carácter esencial el ser libre» (127). El pueblo conserva y ejerce «solo el poder comitente»: «elegir y delegar a las personas que ejercerán sus derechos reales», ya que la «delegación viene impuesta por la naturaleza de las cosas». La gran diferencia con la concepción del origen de la sociedad de Sieyes y Rousseau es que mientras para el escritor ginebrino el origen de la sociedad se confunde con el de la autoridad y el Estado, Sieyes deslinda uno y otro origen con consecuencias decisivas. En este sentido, la sociedad se forma por acuerdo para el mantenimiento y desarrollo de los derechos civiles, entendidos como protección de la persona y de los bienes individuales. Estas pueden participar de las ventajas de la vida en común. Pero los auténticos miembros de la asociación son aquellos que gozan de derechos políticos, a través de los cuales se forma y se mantiene el Estado: «Así, las mujeres –al menos en el estado actual de cosas–, los niños, los extranjeros y aquellos que no contribuyan en absoluto al sostenimiento del establecimiento público no deben influir activamente sobre la cosa pública. Todos pueden disfrutar de las ventajas de la sociedad, pero solamente aquellos que contribuyan al mantenimiento de los poderes públicos son como los verdaderos accionistas de la gran empresa social. Ellos solos integran los verdaderos ciudadanos activos, los auténticos miembros de la asociación». En la representación, hay un doble movimiento: de abajo a arriba, corresponde al nombramiento realizado por el pueblo; y de arriba a abajo, se refiere a la autoridad de realizar la ley. Todas sus pretensiones integradoras, las concepciones del órgano del pueblo, la nación homogénea, el derecho unitario, no le evitan a Sieyes señalar la clara estratificación social entre «ciudadanos activos» y «ciudadanos pasivos» (128). Lo más llamativo de la exposición de Sieyes ya no es la división política que establece entre una y otra condición de ciudadanos –históricamente consabida–, sino su perfecta compatibilidad con la afirmación, dos líneas más abajo, de la igualdad de derechos políticos *como principio sagrado*: «La igualdad de derechos políticos, sin embargo, es un principio fundamental, pues aquella ha de entenderse tan sagrada como la igualdad de derechos civiles. De lo contrario, de la desigualdad de derechos políticos brotarían pronto privilegios varios, y habida cuenta de que todo privilegio es ora dispensa

(125) Enmanuel SIEYÉS, «Sobre los acuerdos que deberán adoptar las asambleas de los bailiazgos», *Escritos y discursos de la Revolución*, *op. cit.*, pp. 3-31, pp. 30-31.

(126) Enmanuel SIEYÉS, «Algunas ideas de la Constitución aplicables a la ciudad de París», *ibidem*, pp. 64, 65; «Observaciones sobre el dictamen del Comité de Constitución concerniente a la nueva organización de Francia», *ibidem*, pp. 129-158, p. 139.

(127) Enmanuel SIEYÉS, «Proemio a la Constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los Derechos del Hombre y del Ciudadano», *ibidem*, pp. 83-108, p. 103.

(128) Enmanuel SIEYÉS, «Proemio a la Constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los Derechos del Hombre y del Ciudadano», *ibidem*, pp. 100, 101.

de una carga común, ora otorgamiento en exclusiva de un bien común, todo privilegio debe reputarse injusto, odioso y contradictorio con el verdadero fin de la sociedad» (129). Sieyes justifica que las mujeres, los menores de 21 años, los vagabundos, los dependientes económicamente y quienes no paguen un tributo voluntario cívico no tengan derechos políticos. De 26.000.000 millones de habitantes de la nación, sólo 6.000.000 han de votar (130). Además, ser elector, para Sieyes, no significa ser elegible, pues el ciudadano puede no ser incluido en la «lista de elegibilidad» realizada por las Asambleas primarias (131). Todas estas restricciones del voto, la «depuración» de los elegibles debida a la elección por tres grados, y la falta de influencia política de mayorías menos uno que no suman voluntad política alguna hacen que la cúspide política sea muy minoritaria. La unidad del interés común en Sieyes no procede del acuerdo mayoritario, menos del acuerdo unánime, sino de la constitución realizada por el Establecimiento público –unión del poder legislativo y del ejecutivo–, a fin de conseguir la «*unidad de fines y concierto de medios*» y cara al mantenimiento sin quiebra de la sociedad. Esta necesidad sostiene la ficción de una Ley como «instrumento común», «obra de una voluntad común», con el objeto del «interés común». Mientras se afirman los valores integradores de la ley, la ley de 22 de diciembre de 1789 fija las condiciones para ser «ciudadano activo» (sección 1.^a, art. 3.^o) y las circunstancias económicas que impiden ser miembro de los diferentes grados de asambleas: insolvencia, bancarrota y herencia de deudas con insolvencia (sección 1.^a, arts. 5.^o y 6.^o). A quien está excluido de la voluntad común por ser «ciudadano pasivo», o por ser «ciudadano activo depurado» en las mayorías más uno creadas en los tres grados de elección, sólo le es dado *creer* en esa Ley como expresión de la voluntad común o *rebelarse* por no participar realmente en su construcción. Babeuf trama una conspiración de los iguales que acaba trágicamente. La «doctrina de los iguales» ya manifiesta la necesaria extensión del voto a todos y la injusticia de que la educación sea patrimonio de una minoría. Mientras no se reparta la tierra y existan instituciones injustas, de nada sirven constituciones y legislaciones (132).

Además, el sistema de representación política adoptado por la Asamblea Nacional francesa se asentó en la reforma administrativa que la misma desarrolló. Gran parte de su inspiración se debe a Sieyes, aunque la legislación no lograra toda la concentración administrativa que él deseara. Entre julio y octubre de 1789, Sieyes escribe dos trabajos de diseño de la administración revolucionaria: «Algunas ideas de la Constitución aplicables a la ciudad de París» (julio de 1789) y «Observaciones sobre el dictamen del Comité de Constitución concerniente a la nueva organización de Francia» (2 de octubre de 1798). La organización administrativa en municipios, departamentos y nación que propugna se corresponde con la organización política entre asambleas primarias, municipios, provincias y el cuerpo legislativo. Sieyes era consciente de la necesidad de

(129) *Ibidem*, p. 101.

(130) Enmanuel SIEYES, «Observaciones sobre el dictamen del Comité de Constitución concerniente a la nueva organización de Francia», *op. cit.*, *ibidem*, pp. 129-158, pp. 140-141,

(131) *Ibidem*, p. 143.

(132) BABEUF, *La doctrine des égaux* (publicado por Albert Thomas). Bibliothèque Socialiste, Publications de la Société Nouvelle de Librairie & Éditeurs, París, 1906, 94 pp., pp. 62-64; José Luis VILLACAÑAS, «Babeuf: El mito radical del presente que espera su futuro», *Kant y la época de las revoluciones*, Akal, Madrid, 1997, 94 pp., pp. 31-34.

concentrar la Administración y de la utilidad política y administrativa de una nueva división del territorio. Tal división debía servir tanto a la elección de los representantes como de los funcionarios. Nada más peligroso que el fraccionamiento de la Administración ocurrido en Estados Unidos. El autor de *¿Qué es el Tercer Estado?* creía que el modelo de administración norteamericana era el gran contraejemplo a no seguir por suponer un gran peligro de desintegración. Todo el dispositivo de formación y organización de las asambleas administrativas, detallado en la sección II de la ley de 22 de diciembre de 1789, es un instrumento racionalizador de las asambleas administrativas; de los cargos e incompatibilidades; de las competencias y las funciones de los grados de asambleas, jerárquicamente ordenados. ¿Es innovador este instrumento legislativo de racionalización de la administración?

UNA TESIS SOBRE LA TRANSICIÓN: ¿CONTINUIDAD O RUPTURA?

A la hora de valorar el sistema representativo institucionalizado en el «cuerpo legislativo» creado por la Asamblea Nacional, cabe señalar, en sus extremos, una ruptura con las instituciones del Antiguo Régimen o subrayar una continuidad con éstas. Quizás, la revolución francesa no sea ni un puro «acontecimiento» que irrumpe y rompa con las instituciones anteriores ni su mera continuación. Aunque la continuidad exista, se ha subrayado la fuerza inédita que adquiere la ley. Antes de 1789, pocos textos tienen el sentido nuevo y la cualificación que poseen las leyes. La ley es la obra revolucionaria por antonomasia e incorpora tres rasgos fundamentales: la ley emana de la voluntad general; la voluntad general estatuye los intereses comunes; y la ley está ligada a la libertad y la igualdad. A través de las concepciones contractualistas, la ley elaborada por la voluntad general no puede ser arbitraria sino justa porque cada uno obliga a los demás a lo que se obliga a sí mismo. Frente al predominio de la costumbre en el sistema del *common law*, el sistema jurídico francés idea una ley estable, creada por un «órgano legiferante», en torno a la cual se unifique la nación. El cuerpo legislativo es órgano de la nación y crea una ley que es garantía de libertad e igualdad para todos. Puede que la ley no reproduzca exactamente la conciencia nacional pero debe estar en comunicación con ella, por esta razón la ley ha de ser cognoscible y pública, y debe procurar ser simple y clara. Acabar con las injusticias señoriales requiere obligar al cumplimiento y aplicación de la ley por el gobierno y los jueces. El tribunal de casación es el gran guardián de la ley. No vela por la constitucionalidad de la ley sino por su escrupulosa aplicación y la motivación de la sentencia. No resuelve con decisiones generales sino sólo con decisiones atinentes a la parte violada de la ley y previo recurso de casación. El reparto de papeles constitucionales estaba bien dispuesto: el legislativo crea la ley; y el ejecutivo la promulga y publica. Al ejecutivo cabe conferirle iniciativa legislativa, reconocerle derecho de veto y adoptar medidas destinadas a completar las leyes. En un primer momento de la Convención, el legislativo desconfió de los agentes de ejecución, pero superado el periodo constituyente, la ejecución pasó a comprender otras atribuciones. Las leyes francesas de 1875 conceden una iniciativa del gobierno en la preparación de las leyes que llegó a ser prevaleciente. La preponderancia del ejecutivo torció el ideario jurídico de la Constituyente francesa

y, paulatinamente, pasó a no distinguirse claramente entre leyes y medidas de aplicación o decretos (133). Esta supremacía del ejecutivo sobre el legislativo alerta a algunos de los críticos de la supuesta innovación revolucionaria bien pronto. Maxime Leroy, desde posiciones socialistas, ya a comienzos del siglo xx, subrayó la persistencia de la tradición monárquica en los hombres de la Revolución. La pervivencia de la tradición autoritaria consume las novedades y el trabajo «titánico» atribuido a los héroes en una concepción romántica de la historia. La ley es, para este autor, una ficción revolucionaria; en realidad, es el nombre jurídico-burocrático de la tradición. En el plano de los hechos, «unanimidad», «universalidad», «unidad», «indivisibilidad», «igualdad», «república», «ley», «nación» son los símbolos bajo los que la ley sigue constituyéndose en la violencia al servicio de las desigualdades económicas. La razón es la razón del tercer estado y la unidad es el requisito de los intercambios económicos. El libre comercio requiere libertad y más unidad (134).

Las tesis sociopolíticas de Tocqueville, primero, y de Weber, después, abundan en la fortaleza y el peso político de las maquinarias burocrático administrativas. Las maquinarias, los «aparatos políticos», adquieren un impulso y una actividad mayor que la de los sujetos. Esta hipótesis compartida se manifiesta en el diagnóstico weberiano de la «jaula de hierro» y en el vaticinio tocquevilliano de que la pasión por la igualdad es mayor que la pasión por la libertad en las sociedades modernas y acabaría instituyendo un «despotismo democrático». Este palmario protagonismo de las maquinarias sobre los sujetos se pone de manifiesto, aún más, en los supuestos procesos de cambio y transformación bruscos. Tanto la teoría social de Tocqueville como la de Weber suponen que los procesos sociales traen al discurrir histórico los «bienes sociales» y los conflictos mucho antes de cualquier actuación positiva de los supuestos protagonistas. Los «revolucionarios» modernos son un caso ejemplar de esta situación de sujetos pasivos, y no activos, de las circunstancias sociales y políticas que, más que impulsar, encuentran realizadas. Con esta disposición teórica, Tocqueville aborda el tránsito entre el Antiguo Régimen y la Revolución, y Weber analiza las revoluciones francesas y la revolución rusa contra el dominio zarista. Tanto Tocqueville como Weber se centran en el diagnóstico de los procesos histórico-sociales de racionalización del mundo moderno. Ambos saben que la democracia con aparatos burocrático-administrativos es el futuro incontestable de la sociedad moderna. La oposición a este horizonte inminente es, como dice el proverbio, un esfuerzo inútil que acabará en melancolía.

El Antiguo Régimen y la Revolución (1856), de Tocqueville, subraya cómo la centralización administrativa francesa se encuentra ya realizada cuando los revolucionarios se ponen a la cabeza del gobierno (135). Luis XVI realiza un trabajo de concentración de poder frente a los nobles que ya se inicia con Luis XIV, bajo la espléndida presencia política de París. Si la revolución no se hubiera producido el trabajo de concentración

(133) Jean RAY, «La Révolution Française et la pensée juridique: l'idée du regne de la loi», *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, núm. 9-12, París, 1939, pp. 364-393.

(134) Máxime LEROY, *La Loi. Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, op. cit., pp. 100, 101.

(135) François FURET, «Tocqueville», *Dictionnaire critique de la Révolution Française* (edición de François Furet y Mona Ozouf), Flammarion, París, 1988, 1122 pp., pp. 1072-1083.

administrativa se habría forjado igual. El lenguaje administrativo del monarca alumbra ya la inminencia de la Revolución. Luego, con la perspectiva extraordinaria de Tocqueville, no se puede considerar el año 1789 como un acontecimiento, un suceso extraordinario, sino la llegada de una serie de incidentes a los que solo generosamente cabe denominar Revolución. Cuando se restituye la monarquía en 1800, vuelven a triunfar los principios administrativos del antiguo régimen con mayor denuedo. Sí es cierto, señala Tocqueville, que la vinculación general a la ley no ha calado en las costumbres del régimen antiguo: el gobierno tiene reglas rígidas que amolda convenientemente a los casos particulares. Pero ya existe bajo la monarquía una nueva aristocracia de funcionarios, reclutados fundamentalmente, de entre la burguesía. Ya en 1764, recuerda el autor de *La democracia en América* (1835, 1840), los asuntos municipales se administraban aproximadamente de la misma manera, y ciudades, burgos, villorrios, aldeas y servicios públicos no podían administrar su patrimonio a su antojo sino bajo la tutela de la centralización monárquica. La centralización administrativa fue la única parte de la organización política que pudo acomodarse perfectamente a la revolución y sobrevivir perfectamente. Lo que destruye la revolución no es el aparato administrativo sino las instituciones feudales para sustituirlas por un orden más igualitario, sencillo y uniforme. Así Tocqueville critica que «comúnmente se exageran los efectos producidos por la revolución francesa. (136); y prosigue: «Estoy seguro de que todo lo que hizo la Revolución también se habría hecho sin ella. La Revolución no fue más que un procedimiento violento y rápido, con cuya ayuda se adaptó el estado político al estado social, los hechos a las ideas, y las leyes a las costumbres. (137). Pero la Revolución, para Tocqueville, repudia y se alimenta del pasado: «la Revolución ha tenido dos fases totalmente distintas: la primera, aquella en que los franceses parecían querer abolir todo el pasado; la segunda, en la cual quisieron restaurar parte de él. Hay un gran número de leyes y hábitos políticos que desaparecen de repente en 1789 y vuelven a aparecer unos años después, como esos ríos que se ocultan bajo tierra para reaparecer un poco más lejos, dejando ver las mismas aguas en nuevas riberas. (138). La inexistencia de un corte espléndido y la no aparición de un escenario social insólito explican que el bonapartismo y la restauración monárquica sean el trabajo acabado por la Revolución, tiempo después. Dentro de la misma lógica, Weber de forma muy concluyente definió las revoluciones francesas como paradigmáticos golpes de Estado en vez de revoluciones en un sentido puro (139).

Todo este excursus sobre las opiniones tan lúcidas de Tocqueville, y su formalización weberiana posterior, sobre la revolución podrá ser discutido pero viene al caso no para plantear una visión estructural de la historia sin la participación de los sujetos sino para ver hasta qué punto los deseables cambios políticos están cautivos

(136) Alexis DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, I, II, *Oeuvres Complètes*, tomo II (texto establecido por André Jardín), París, Gallimard, 1952, 362 y 448 pp. (traducción de Dolores SÁNCHEZ DE ALEU, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, I, Alianza Editorial, Madrid, 1982, 268 pp., p. 41.).

(137) *Ibidem*, p. 42.

(138) *Ibidem*, pp. 47, 48.

(139) Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft Grundriss der Verstehenden Soziologie* (edición preparada por Johannes Winckelmann), J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga, 1922 [traducción de José Medina Echevarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Maynez y José Ferrater Mora, nota preliminar de José MEDINA ECHAVARRÍA, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1944 (4.ª reimpresión, 1979), 1237 pp., p. 742.].

de procesos sociales e históricos más profundos y más arraigados. La representación política es una institución política epidérmica de un cuerpo de fenómenos de mayor calado: costumbres políticas arraigadas, hábitos sociales inveterados, transformaciones científicas y cambios técnicos reales... El diseño moderno de la representación quiso ser un contrastado procedimiento de gobierno para la sociedad moderna. La confianza de los elegidos y el limitado papel de los ciudadanos en la elección de los representantes quiso aparecer como un cambio drástico frente a la legitimación personal y hereditaria. El imaginario colectivo se puso en marcha, por ello, con la celebración popular de un gran festejo: la transformación real de la sociedad cada cuatro años o cada siete como máximo. Pero la explicación más templada de las transiciones –¿quien, por inocente o joven, no ha vivido alguna?– aporta serias dudas de que los cambios sean tan reales como nuestra imaginación, deseosa de impresiones fuertes y ahíta de rutina, nos pide. La historia se repite primero como tragedia, luego como comedia, dijo Marx. Puede que las sinuosidades de la historia acaben, incluso, en melodrama. Quizás debamos ser tan exigentes con aquellos revolucionarios franceses como poco condescendientes con nuestras ilusiones políticas al quejarnos de una institución, la representación, en crisis.

LA PRIMERA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A finales del siglo XIX, algunos representantes de la doctrina jurídica francesa revisan las características de la representación de derecho público entre el formalismo y la percepción de pasar por una «crisis de la democracia representativa». Dilucidar cuál es el nexo entre los elegidos y el electorado es valorado como el problema más importante del derecho público moderno. De acuerdo con la teoría dominante sobre el gobierno representativo, se mantiene que la soberanía descansa en el pueblo, y la asamblea elegida deviene depositaria del poder, originariamente perteneciente a los electores. Se trata de una «fraseología dogmática» que se repite en las Asambleas legislativas: la nación entera o «al menos una parte importante» ejerce el poder supremo por intermediación de los diputados. Esta delegación de poder que va del pueblo a los electores y de éstos a los diputados es un dogma. Doctrinalmente, se hace hincapié entonces en que la representación revolucionaria es representación de individuos y no de corporaciones; y se subraya que el voto no es un privilegio que se pueda transferir. Pero junto a la confianza en este cambio, se expresa la disconformidad terminológica con que se plantea la representación. La confusión en torno a la teoría del mandato es tal que se ven satisfechas las condiciones de un mandato por la existencia de un «mandato moralmente obligatorio» y un «deber de honor» basados en la «comunidad de opiniones» entre representantes y representados. Un nexo tan laxo en la representación sí pone, en cambio, ya un rasgo que la representación política ha mantenido hasta ahora: la confianza (en las «luces» y el «patriotismo» del elegido) (140). Muy avanzado el siglo XIX, se sigue

(140) Ernest NAVILLE, «La démocratie représentative», *Séances et travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, 1881, tomo 115, Alphonse Picard, París, 932 pp., pp. 351-373; BEAUSSIRE, «Observaciones a la Lección en la A.S.M.P.», *ibidem*, pp. 372, 373.

empleando la expresión «mandato» del derecho privado en el derecho público, analógicamente, como «mandato legislativo». Pero se desconfía de que esta analogía tenga alguna capacidad descriptiva. El mandato legislativo no es tal mandato. La relación jurídica entre el elector y el elegido no existe cuando el diputado representa a toda la nación. El representante de la nación, fuera del colegio electoral donde ha sido elegido, no es elegido mediante una declaración de voluntad del representado. El mandato y la declaración de voluntad son ficciones y no realidades en la representación política: la elección en el derecho público es selección de los más capaces a los que el electorado se confía (141). Además entre el mandato de derecho público y el mandato de derecho privado hay una gran diferencia: en el mandato de derecho público no hay imperatividad sino independencia del elegido. El mandato de derecho público se basa en una relación de confianza sin revocabilidad. Realmente, señala V.-E. Orlando, el mandato es una ficción creada por la ley constitucional. Realmente, no hay mandato. Se trata de una ficción para dar a entender al pueblo que gobierna él mismo (142). La elección y la soberanía del pueblo son ficciones. La elección de los más capaces por el pueblo se ve desmentida, a finales, del siglo XIX, por la existencia de «aristocracias naturales» (143).

La personalidad del representante es autónoma y esta independencia se observaba, a finales del siglo XIX, por doctrina muy destacada del derecho público, en las amplias competencias del conjunto de los miembros de las cámaras. La soberanía es definida por la Constitución y no por el pueblo, entendido en su sentido rousseauniano como conjunto de individuos que emiten su libre voluntad en la formación de la sociedad civil y de la ley (144). La atribución de competencias constitucionales a diferentes órganos posibilita que diferentes cuerpos electivos tengan una autoridad propia e independiente de los cuerpos que les han elegido. Entre el órgano elector y el órgano elegido, a veces, hay una auténtica autonomía. Para V.-E. Orlando, la votación es selección de los representantes, pero la designación es diferente de su nombramiento dentro de una organización constitucional. Estas tesis le conducen a señalar que la designación es la selección de los más capaces para ocuparse del gobierno del Estado, según el «principio aristocrático». La designación es la selección de quienes reúnan ser el *melior terrea*. «La elección política no es pues otra cosa que *designación de capacidades*» (145). Pero no hay ninguna transmisión de poderes de los electores a los elegidos pues los poderes de la asamblea son determinados por la Constitución. El sistema de partidos es valorado a finales del siglo XIX, dentro del diseño político, como pieza para garantizar el concurso electoral de los más capaces en las campañas electorales. Los partidos obtendrán victorias políticas en la medida que agrupen en sus filas a los mejores. Los partidos permiten, asimismo, que las capacidades no sean científicas o literarias sino dentro de los idearios de

(141) COURCELLE-SENEUIL, «De la théorie du mandat législatif», *Séances et travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, tomo 131, año 49, Nueva Serie, primer semestre de 1889, Alphonse Picard, París, 960 pp., pp. 297-316 y 302, 303.

(142) V.-E. ORLANDO, «Du fondement juridique de la représentation politique», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, tomo III, 2.º año, enero-junio, Chevalier-Marescq et Cia. Éditeurs, París, 1895, 192 pp., pp. 1-39 y 1-16.

(143) Eugene D'EICHTAL, *Souveraineté du peuple et gouvernement*, op. cit., p. 163.

(144) *Ibidem*, pp. 16-22.

(145) V.-E. ORLANDO, «Du fondement juridique de la représentation politique», op. cit., p. 32.

candidatos y electores: se trata de «capacidades políticas» contrastadas en la «lucha política». Puede haber una correspondencia entre las ideas políticas de los elegidos y de los electores, se señala, pero las ideas no pueden ser objeto de un mandato jurídico (146). Se acude a la noción de «mandato legislativo» para referirse a un «mandato general» o de confianza. Pero se discute que pueda hablarse de cualquier referencia a un mandato si la relación creada con el elegido es de independencia y de confianza. Parece contradictorio referirse, simultáneamente, a un mandato y a la confianza. Ya entonces, se apela a la complejidad de los escenarios políticos que puede encontrarse el representante que hacen irreal cualquier relación contractual entre el representante y los representados. Los deberes del representante político son de conciencia, nada más, y la rendición de cuentas no le incumbe al no ser un representante de derecho privado. Un académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de París dice abiertamente que la teoría del «mandato legislativo» debe reunirse en la misma tumba con la teoría del «contrato social» (147). Este modelo de organización política ya padece, a finales del siglo XIX, la gangrena de los especuladores audaces y los desvergonzados corruptos. El malestar era tal que la virtualidad de la selección representativa era tan contradicha por los hechos que ya se planteaban si debieran reformar el modelo o construir otro. No sólo preocupaba la calidad de los representantes sino las deficiencias del sistema mayoritario. Si la elección de los representantes es realizada por la mitad más uno de los electores, amplios números de votantes no obtienen representación política: la mayoría estricta elige a los representantes de todos y no se logra que la representación sea de la totalidad en la medida de lo posible. Por ello, se resalta que ciudadanos de todos los países y de las más diversas posiciones políticas, religiosas y sociales desean estar proporcionalmente representados: «la mayoría es el principio de las decisiones; la proporcionalidad es el principio de la representación» (148). En Inglaterra y Estados Unidos, la cámara de los lores y el senado, respectivamente, adoptaron el principio proporcional en 1867. La representación proporcional debía apaciguar cualquier lucha electoral y reservar para la discusión en el órgano representativo el ser concebida a la manera de una batalla entre dos partidos donde gana el mayoritario (149). La desafección por el sistema parlamentario vino después en demanda de la necesaria existencia del gobierno de una elite que rija la actividad legislativa. El paso del primer tercio del siglo XX apunta la pérdida de la tradición representativa hacia las dictaduras: el fascismo, la dictadura de Primo de Rivera, la dictadura en Polonia, el bolchevismo... (150).

A finales del siglo XIX, la concepción clásica del órgano legislativo o del parlamento ha entrado en crisis. Si se observa el diagnóstico de Joaquín Costa en España o de Max Weber en Alemania de la vida parlamentaria en aquel momento histórico, la conclusión es crítica. En España, el órgano legislativo se encuentra gangrenado por una gran dolencia: el territorio nacional se encuentra recorrido por una estructu-

(146) *Ibidem*, pp. 22-37.

(147) Frédéric PASSY, PICOT, Paul LEROY-BEAULIEU, LEFÈVRE-PONTALIS, «De la théorie du mandat législative», *op. cit.*, pp. 305-316.

(148) Ernest NAVILLE, «La démocratie représentative», *op. cit.*, p. 365.

(149) *Ibidem*, 366-370.

(150) Joseph BARTHÉLEMY, «La crise de la démocratie représentative», *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, tomo 45, 1928, 810 pp., pp. 584-667.

ra de poder que niega los principios ilustrados. A un «Estado de derecho regular y perfecto» se opone el «Estado de hecho» que convierte todo en totalitario. La Constitución de 1812 ha reconocido la soberanía de la nación como reunión de todos los españoles para evitar que una familia o una persona sean soberanas. Pero toda la política nacional está controlada por una estructura de caciques locales, gobernadores civiles y oligarcas que recorre desde la última localidad hasta el parlamento español. Para Costa, la enfermedad nacional sólo puede ser atajada por una «política quirúrgica» de su órgano representativo, acometida por un Presidente, «cirujano de hierro» de la política nacional (151). En Alemania, Max Weber postula una auténtica labor de selección de gobernantes realizada por el parlamento que saque a su país del vaciado político ocasionado por el paternalismo bismarckiano. Hay que lograr que el parlamento sea un lugar de auténtico debate y formación de gobernantes, y no sea atezado por los partidos políticos y sus estructuras cesaristas y burocráticas. Weber manifiesta la preferencia final por el presidencialismo cuando el parlamento partidista le decepciona y su vigor político pasa a ser virtual (152). No renuncia a una concepción de la política como lucha democrática y a la definición de la política como captación de seguidores y aliados. Weber plantea abiertamente una concepción conflictual de la política democrática –alérgica a las veleidades y diletancias revolucionarias– que mal se compadece con la unidad, homogeneidad, e indivisibilidad de la política nacional, procurada, sobre el papel, por el órgano parlamentario. Tanto Costa como Weber expresan la ambigüedad de una política autoritaria que conllevan las soluciones presidencialistas de emergencia. Pero estas expresiones no son sino resultado de un proceso histórico donde el regeneracionismo español y el alemán fracasan en la aspiración de salvar la dualización de la sociedad de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. La primera gran guerra europea y la guerra civil española se manifiestan ineluctables. Ejércitos y parlamentos controlados acallan la conflictividad, mientras el dominio político de los grandes propietarios se cierra en el «ciclo plutocrático», que cumple su función dominadora hasta que estalla el conflicto bélico (153). Las «formulas políticas» nacionales, en su abstracción propia de religiones civiles, entraron en crisis.

(151) Joaquín COSTA, *Oligarquía y caciquismo como la forma de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, I, *Memoria y resumen de la información por Joaquín Costa*. Prologo de Alfonso Ortí. II, *Informes o Testimonios*. Nota introductoria de Alfonso Ortí, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975, CCLXXXVII+246 pp., XXX+529 pp.; *Oligarquía y caciquismo (1991-2001)*, Fundamentos, Ateneo de Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Madrid, 2002, 430 pp.; el modelo presidencialista norteamericano es presentado en la Europa de la primera posguerra como una suma de democracia y autocracia: el congreso representa a una suma de minorías, mientras el Presidente representa al conjunto de la nación. La presentación norteamericana del modelo en Francia se postula como más flexible y elástico que el francés. A. Lawrence LOWELL, «Crise des gouvernements représentatives et parlementaires dans les démocraties modernes», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, tomo 45, 1928, 810 pp., pp. 571-583.

(152) Max WEBER, «Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos», *Escritos políticos* (Edición de Joaquín Abellán), Alianza Editorial, Madrid, 1991, 370 pp., pp. 101-300; Max WEBER, *Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf*, Verlag Duncker & Humblot, Librairie Plon, Berlín-Múnich, 1959 [traducción cast. Francisco Rubio Llorente, introducción de Raymond ARON, «La política como vocación», «La ciencia como vocación», *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967 (7.ª ed. 1981), 231 pp.]

(153) Vilfredo PARETO, *La transformation de la Démocratie*, París-Ginebra, Librairie Droz, 1970 (traducción de Constantino García y revisión de Ángeles MARTÍN, *La transformación de la democracia*, Edersa, Madrid, 1985, 108 pp., pp. 65-73).

LA NECESIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: SU PAPEL DE BISAGRA

Tras la primera gran guerra, la formulación de Schumpeter, en *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942), hace llamativa la emergencia de los intereses particulares y la inexistencia de un concepto de «bien común». Hoy, puede proseguirse el razonamiento acerca del ineluctable fraccionamiento del supuesto «bien común» en la función competitiva de bisagra de los partidos políticos entre el electorado y los representantes (154). De llegarse a una, más o menos, comprometida observancia de los programas políticos, los votantes exigirían a sus representantes partidistas su cumplimiento riguroso, o al menos fiel, y los partidos políticos demandarían a los miembros de sus listas una lealtad debida. Esta ligazón le condujo a Norberto Bobbio a observar una reaparición de la representación de intereses, más allá de la representación política general (155).

La organización funcional de los parlamentos contemporáneos por el sistema de partidos causó recelo entre nostálgicos como Gerhard Leibholz. Dos señales de alarma detonaron los partidarios del modelo antiguo de parlamento. En primer lugar, se supuso que había acabado el papel de garante de la libertad, ejercido por el parlamento frente a la arbitrariedad posible del ejecutivo, con la vertebración de uno y otro poder por los partidos políticos. En el paso del siglo XIX al siglo XX, la desaparición del dualismo parlamento-corona y de la ratificación real de la ley, así como la pérdida de poder material del derecho de veto del senado, supondrían una imposición excesiva de las cámaras bajas o parlamentos populares. En segundo lugar, la libre conciencia del diputado que garantiza el interés general del pueblo se ha visto reducida a una delegación del diputado respecto del poder real del partido. La libertad y exigencia moral del diputado ha dejado paso al dominio de todo el proceso legislativo por los partidos. En definitiva, la aparición del Estado de partidos se ha observado como una amenaza para la libertad de conciencia del diputado (156). Pero esta transformación debida al Estado de partidos era consecuencia de la necesidad de organizar la fragmentaria y difusa voluntad general como mayorías y minorías legislativas y de gobierno en la sociedad de masas («democracia de masas» en la terminología de Max Weber). Manuel García Pelayo califica a los «órganos políticos» como «recipientes abstractos y vacíos de poder para ser concretizados y llenados por los partidos»: los «órganos políticos» son «mecanismos y marcos para la conversión de la voluntad de los partidos en voluntad del Estado» (157). Para el primer Presidente del Tribunal Constitucional español, el Estado de partidos surge, en la República de Weimar (1918-1933), del injerto del sistema

(154) Para una reflexión actual conciliatoria de la independencia de los parlamentarios con la disciplina del partido, *vid.* FRANCISCO CAAMEÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario* (nota previa Francisco Rubio Llorente), Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, 320 pp.

(155) Norberto BOBBIO, «Rappresentanza e interessi», en G. Pasquino *et al.*, *Rappresentanza e democrazia*, Bari, Laterza, 1988, pp. 1-27 (estudio preliminar y compilación de José FERNÁNDEZ SANTILLÁN, «Representación e intereses», *Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Antología)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp., 278-293).

(156) Gerhard LEIBHOLZ, *Problemas fundamentales de la democracia moderna* (traducción de Eloy Fuente), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, 255 pp., pp. 23-36.

(157) Manuel GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos, op. cit.*, pp. 90 y 91.

sociopolítico de los partidos en el sistema jurídico-político, concebido como conjunto de órganos. El papel fundamental de los partidos ha provocado, evidentemente, una modificación parcial de la autonomía y diversas competencias de tales órganos. El modelo parlamentario pertenece, ya, al pasado regido por notables plutócratas. En la democracia de partidos, «la expresión de la voluntad popular son más los partidos que los individuos comprendidos en sus listas.». García Pelayo subraya el papel prioritario de los partidos en la formación de la voluntad política sobre los representantes concebidos individualmente: «El Parlamento se muestra constituido inmediatamente por los grupos y sólo mediatamente por los representantes individuales. [...] los grupos son los componentes estructurales fundamentales del Parlamento» (158). La teoría de partidos no encaja en la concepción de la voluntad general de Rousseau y, tampoco, con la idea de la soberanía nacional como legislatura única de los hombres de la nación, construida por Sieyes (159), por «partidista» y «desintegradora», pero irrumpe inevitablemente «dentro del marco de la organología estatal» (160). Por encima de los imponderables de la Voluntad y la Nación, como ficciones útiles, aparece un pluralismo social sólo articulable políticamente por los partidos.

Esta transformación de un parlamento de notables en un parlamento de partidos supone necesariamente una reconsideración de la prohibición del mandato imperativo originado en los albores del derecho constitucional. La pervivencia de la prohibición del mandato en la Constitución española —«Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo» (art. 67, 2.º)— hace más necesaria su recapitulación. Esta prohibición tiene que considerar que las Cortes Generales son inmediatamente Cámaras de partidos y sólo mediatamente Cámaras de diputados o de senadores (161). En el debate interno del partido se elaboran las decisiones y en el parlamento sólo se legitiman. Pero se mantiene que el diputado y el senador no están vinculados por la decisión del partido. Dada la perduración de la prohibición del mandato imperativo, ni el partido, ni el grupo pueden retirar el acta al diputado. Sólo pueden no incorporarlo a las próximas listas electorales si no responde a la disciplina del grupo. Esta independencia deriva de su condición de miembro de una asamblea verdaderamente deliberante y responsable de actualizar la voluntad de la nación en toda su abstracción y sin consideraciones partidistas (162). Sin embargo, tradicionalmente, no siempre se ha construido así la relación del diputado con el partido y con el parlamento como órgano colegiado. Hans Kelsen señala, en *Esencia y valor de la democracia* (1920-1929), como mecanismo para responsabilizar políticamente al diputado, que, en caso de expulsión del partido, pierda su condición en aquel órgano: «En cuanto a la irresponsabilidad de los diputados ante los electores, se trata de un principio quebrantado ya por algunas de

(158) *Ibidem*, p. 94.

(159) *Ibidem*, pp. 13 y 96.

(160) *Ibidem*, p. 87.

(161) *Ibidem*, p. 95. Ramón MAÍZ, «Los dos cuerpos del soberano: el problema de la soberanía nacional y la soberanía popular en la Revolución francesa», *Soberanía y Constitución, Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia Constitucional*, 1/1998, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos de la Junta General del Principado de Asturias, 555 pp., pp. 167-201.

(162) Manuel GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos*, op. cit., pp. 96 y 97.

las Constituciones modernas, cuyos preceptos disponen que el diputado no está obligado a seguir las instrucciones de sus electores, pero pierde su mandato al separarse o ser expulsado del partido por el cual fue designado. Tales disposiciones resultan, en consecuencia, naturales en los casos de sistemas electorales por listas, pues en ellos los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión a un partido determinado de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación al partido del elector, siendo lógico que el diputado pierda su mandato tan pronto deje de pertenecer al partido que le ha enviado al Parlamento. Esto presupone, desde luego, una organización sólida y relativamente continua de los partidos electorales [...]. Como quiera que en los casos particulares puede resultar difícil la determinación de si un diputado pertenece todavía a su partido –por ejemplo: ¿puede considerarse a un diputado disidente de él por haberse pronunciado en alguna ocasión contra los propósitos del mismo?–, es recomendable no preceptuar la pérdida del mandato sino a causa de una separación o expulsión expresa del partido. No ofrece tanta dificultad la cuestión relativa a quién debe resolver sobre el acaecimiento de esta condición y la consiguiente pérdida del mandato –pues, sin duda, sería lo más conveniente confiarla a un tribunal objetivo e imparcial–, como la concierne a quién debe estar facultado para proponer la incoación del procesamiento en el que ha de declararse la pérdida del mandato. Si se confiere esta función a los propios diputados, se corre el riesgo de que si la exclusión del partido que lleva aparejada la pérdida del mandato resulta motivada en interés de la mayoría o facilitando la creación de una mayoría, no sea presentada la propuesta respectiva. Deben ser, precisamente, los mismos partidos políticos, cuyo interés resulta amenazado por la exclusión, quienes estén facultados para presentar la propuesta de caducidad del acta.» (163) Kelsen concibe la democracia como un procedimiento de «selección de dirigentes», superior a la autocracia, porque aumenta el material disponible (164). Pero ya piensa esta selección dentro de la concepción partidista y proporcional de la democracia. El vínculo entre el electorado y el parlamento no es el diputado sino el partido, que instruye, a través de los debates internos, qué decide su diputado en el parlamento. Para ponderar entre la libertad del diputado y la autoridad atribuible al partido, Kelsen dispone la existencia de un tribunal imparcial. La prohibición del mandato, cara a «garantizar jurídicamente la libertad de juicio y de voto del representante» (165), «se muestra en oposición a la moderna democracia de partidos» (166). En mi opinión, la personalización del acta de diputado que aparece en las listas cerradas no está justificada pues el elector entrega su confianza al partido al que vota. El partido es el único poder, entre público –sobre todo– y privado, que elabora las listas cerradas y el elector no designa a sus representantes por sus cualidades personales sino a un partido con capacidad y competencia para preseleccionar a sus candidatos por sus méritos, preparación, vocación política, capacidad organizativa...

(163) Hans KELSEN, *Wesen und Wert der demokratie*, Tubinga (Paul Siebeck), 1929 (traducción Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, nota preliminar Ignacio DE OTTO, Peter RÖMER, «La teoría pura del derecho de Hans Kelsen», *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Madrid, 1977, X+192 pp., pp. 69 y 70.

(164) *Ibidem*, p. 121.

(165) Manuel GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, *op. cit.*, p. 100.

(166) *Ibidem*, p. 99.

No me parece que la prohibición del mandato imperativo suponga la protección de la libertad del diputado y del senador respecto de cualquier disciplina partidista. La prohibición del mandato imperativo surge como protección del representante respecto de cualquier localismo y particularismo: se buscan los intereses nacionales. Sin embargo, la persecución del interés nacional se vertebra, desde los orígenes del Estado de partidos, a través de los partidos políticos, pues sólo su sistema procura ofrecer todo el pluralismo que recorre al interés nacional. El Título Preliminar de nuestra Constitución, en su artículo sexto, señala el papel fundamental que tienen los partidos políticos en la manifestación de la voluntad popular en su pluralismo. Hace hincapié en la democracia que debe regir su funcionamiento y estructura interna. Fuera del marco constitucional español, el modelo «competitivo de partidos» ha aportado una explicación plausible del comportamiento electoral y de la construcción del interés nacional a partir de un partidismo de origen que mal se compadece con la existencia de una noción de «bien común» original. Este modelo competitivo de partidos adolece de elitismo –aunque no podemos prescindir de políticos profesionales–; del sacrificio de los contenidos morales en aras de la eficiencia de resultados; de la ocupación del centro político en pos de maximizar el número de consumidores políticos propios, con grave perjuicio del debate a partir de posiciones más diversas y extremas; la elaboración vertical de los programas políticos con gran indiferencia hacia las demandas sociales... (167). La discusión y el debate cívico de los programas políticos y la explicación responsable de sus necesarios cambios en un sistema proporcional que requiere alianzas legislativas y de gobierno no es una posibilidad virtual, sino bien real, en el control de nuestros representantes. Pero fiar toda la participación política cívica a la representación resulta estéril. Tocqueville, en *La democracia en América* (1835, 1840), ya señaló cómo la necesaria concentración de las funciones de gobierno no conllevaba una indeseable concentración administrativa. Los norteamericanos iniciaron el rodaje de su modelo político con una gran confianza en la participación horizontal en la vida local. Nuestra suerte, marcada por el liberalismo revolucionario francés, fue bien distinta pues la centralización política surgió amparada por la centralización administrativa como modelo. Retomemos, sin embargo, el pulso de una acción ciudadana que no pase sólo por la iniciativa de nuestros políticos. El horizonte político no apunta la exclusiva necesidad de una u otra vía de recuperación del espacio público. Ambas requieren de un equilibrio y encaje cívico.

(167) C. B. MACPHERSON, *The Life and Times of Liberal democracy*, Londres, Oxford University Press (traducción Fernando SANTOS FONTELA, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1981, 150 pp.).

