

REFLEXIONES INTRODUCTORIAS AL TÍTULO III DE LA CONSTITUCIÓN*

FRANCISCO RUBIO LLORENTE
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

1. SISTEMÁTICA Y TERMINOLOGÍA

Aunque hay autores respetables que sostienen lo contrario, en mi modesta opinión la sistemática de nuestra Constitución, es, en lo que toca a ese Título, perfectamente acertada, tanto en su ubicación dentro del texto constitucional, como en lo referente a su contenido y a la división de éste en Capítulos. Las opiniones contrarias a las que antes aludo no cuestionan la procedencia de haber situado en un Título Preliminar las que podríamos llamar decisiones políticas fundamentales en cuanto a la forma de Estado y de Gobierno¹, ni la decisión de colocar, como Título Primero, el catálogo de los derechos fundamentales que son «fundamento del orden político y de la paz social», sino la conveniencia de regular la institución representativa de la soberanía nacional tras la ordenación de la Corona, que no la ostenta. Esta inversión de lo que era el orden habitual de nuestras Constituciones históricas, cuando nuestra monarquía era «constitucional», se justifica sin embargo, a mi juicio, precisamente por el hecho de que, la monarquía que la vigente instaura no es ya «constitucional», sino simplemente «parla-

* El presente trabajo recoge los tres apartados iniciales del estudio introductorio al Título III de la Constitución que aparece en el vol. VI de los *Comentarios a la Constitución Española de 1978* dirigidos por O. ALZAGA VILLAAMIL (2ª ed., Madrid 1998, págs. 14-64).

1. Ciertamente, algunos preceptos de este Título no guardan relación con ese contenido políticamente primordial, pero su situación en él es fácilmente explicable por la coyuntura en la que la Constitución nació.

mentaria»². En aquélla, la Corona era todavía titular, por derecho propio, de un poder efectivo y fuerte. El Rey, siguiendo el esquema «doctrinario» imperante en gran parte de Europa, era la cabeza del Ejecutivo, el Gobierno era el Gobierno de Su Majestad, que efectivamente lo nombraba y que, a través de él, condicionaba en muchos casos la composición de la representación popular. Por eso la ordenación de la Corona y del Gobierno solía hacerse en el mismo Título. Como ahora la situación es bien otra, tiene cierto sentido, me parece, que se haya querido exaltar la importancia de una institución puramente simbólica, haciendo preceder su ordenación a la del poder efectivo³, que comienza también por la de aquélla institución a la que normativamente corresponde la primacía en un sistema en el que la legitimidad del poder se hace derivar exclusivamente de la soberanía nacional⁴.

Menos plausible parece, por el contrario, la decisión de romper con una vieja tradición y cambiar la denominación que nuestras Constituciones han empleado en el pasado, calificando de «Generales» lo que antes eran «Cortes» a secas, al parecer por el pueril deseo de reservar la vieja denominación para las Comunidades Autónomas que quisieran hacer uso de ellas⁵. La cosa no tiene, con todo, dema-

2. Prescindiendo de algún antecedente aislado (el más notable de estos es sin duda el libro de SAINT SIMON, *De la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et les moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps*, publicado en 1814), la expresión de gobierno parlamentario sólo comienza a utilizarse hacia 1830 y siempre en sentido polémico, para propugnarlo o denostarlo. En Inglaterra, en donde ha convivido siempre con otras denominaciones (cabinet government, party government etc.) sólo se generaliza a partir de la obra de BAGEHOT, *English Constitution*, publicada primero (1865) como una serie de artículos en el revista *Fortnightly* y más tarde (1868) como libro. Vid. sobre el tema, H. VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (Munich, 1970, pp. 35 y ss.) y M. J. C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford University Press, 1967) pp. 223 y ss.

3. Aunque el propio Bagehot afirma que nunca pueden distinguirse con «precisión microscópica», podría decirse que, merced a esta sistemática, en nuestra Constitución quedan claramente definidas las dos partes (*dignified y efficient*) de las que, según él, consta toda Constitución. Ciertamente, la Monarquía no juega respecto de la fundamentación del poder el mismo papel que las declaraciones políticas del Título Preliminar y el enunciado de derechos del Título Primero, pero sólo una visión muy miope puede ignorar su importancia como símbolo de unidad y de vinculación con el pasado. La «efficient part» se inicia realmente en este Título. El texto célebre de Bagehot está en el capítulo I de *English Constitution* (pp. 4-10 de la ed. de Oxford University Press, World Classics, 1961). Sobre el significado de la monarquía parlamentaria como «forma política de gobierno», vid. M. ARAGÓN, «La Monarquía parlamentaria», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (eds.) *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático* (Madrid, 1980).

4. Que es realmente soberanía popular, puesto que (artículo 1.2) «reside en el pueblo español». Como es evidente, no es este el lugar adecuado para discutir la relación entre estos conceptos y menos aún el doble significado de la soberanía como cualidad del poder constituyente y de los poderes constituidos en una Constitución cuya supremacía está jurisdiccionalmente protegida.

5. Vid. M. FRAGA IRIBARNE, «Los Parlamentos en el mundo actual y las Cortes Generales en la Constitución española de 1978», en la primera edición de esta misma obra, Tomo VI (EDERSA, Madrid, 1989), página 14. La afirmación que allí mismo hace Fraga de que la denominación de Cortes Generales ha sido usada varias veces en el pasado sólo es exacta en relación con la convocatoria de 1810 y el Estatuto de 1834, pero no con referencia a las demás Constituciones que menciona. La convocatoria de Cortes de 1810 habla efectivamente de Cortes Generales y extraordinarias, pero más con referencia a la convocatoria que a la institución misma, que en el texto de 1812 no lleva adjetivo alguno. El Estatuto de 1834 se refiere de nuevo a ellas como generales en la rúbrica del Título Primero («De la Convocatoria...») y en sus dos primeros artículos, pero vuelve a prescindir del adjetivo en el resto de

siada importancia, no sólo porque, como ya adviertiera previsoramente alguno de los Diputados, que se opuso al cambio, la terminología oficial no se ha trasladado al uso común, sino porque al fin y al cabo, al menos en este caso, el nombre de la cosa importa menos que su sustancia.

2. EL CONTENIDO DEL TÍTULO III

En los tres Capítulos que lo integran, el Título atribuye a la Cortes la representación del pueblo español, afirma su inviolabilidad, establece su estructura y su composición y enuncia sus funciones (Capítulo I); de entre éstas, regula con detalle la legislativa (Capítulo II) y la que, en relación con ella, le corresponde a las Cortes respecto de las relaciones internacionales (Capítulo III), pero sólo muy fragmentariamente la de control del Gobierno, que, como en otras muchas Constituciones, se incluye en un Título distinto; aunque en otras parte del código constitucional hay preceptos que enuncian facultades de las Cortes que en este Título no se mencionan, la única función sustancial no regulada en él es la contenida en el mencionado Título V.

Como es obvio en razón de su naturaleza y sus funciones, las Cortes son la institución básica de nuestra democracia. Aunque es cierto que las tres calificaciones que nuestra Constitución aplica al Estado se condicionan recíprocamente, no es lo menos que cada una de ellas tiene un valor propio que se plasma en ins-

ellos. La afirmación más precisa que en el mismo volumen (página 60) hace E. Linde, de que la expresión «Cortes Generales» se utiliza en el artículo 13 de las Constituciones de 1837 y 1845, en el artículo 38 de la de 1869 y en el artículo 2.1 de la Ley para la reforma política, también me parece equivocada, a menos que estos preceptos no estén bien reproducidos en los textos que habitualmente utilizo. En la conocida compilación de Sainz de Varanda (*Colección de Leyes Fundamentales*, ed. Acribia, Zaragoza, 1957), los mencionados artículos de las Constituciones decimonónicas dicen, todos ellos, que las Cortes, sin adjetivo alguno, se componen de dos cuerpos colegisladores y también de Cortes a secas, sin adjetivarlas, habla el artículo 2.1 de la Ley para la Reforma Política en la versión incluida en las *Normas políticas y administrativas de la transición. 1975-1978*, compiladas y editadas por M. BAENA DEL ALCAZAR y J. M. GARCIA MADARIA (Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982), que coincide además con la del BOE, que todavía conservo. Es posible que tanto Fraga como Linde hayan sido inducidos a error por la versión que de esos artículos se da en los *Comentarios a la Constitución* de F. GARRIDO FALLA y OTROS (2.ª ed., Civitas, Madrid, 1985), p. 1011.

La expresión que la Constitución vigente utiliza figura ya en el Anteproyecto elaborado por la Ponencia, que rechaza sin argumento alguno una enmienda (López Rodó) en la que se aducían razones de algún peso para volver a la denominación tradicional. El enmendante volvió a defender su punto de vista en la Comisión, en donde también fue rechazado sin que nadie se tomase el trabajo de decir por qué. La cuestión no volvió a ser objeto de debate en el Congreso, pero sí en el Senado. En la Comisión Constitucional, D. Carlos Ollero sostuvo de nuevo la conveniencia de abandonar el adjetivo por razones parecidas a las de López Rodó, bien que expuestas de modo más incisivo. Aunque en su contra no se utilizó otro argumento que el muy sorprendente de que la enmienda era extemporánea porque ya en artículos anteriores se había utilizado la expresión, la propuesto no tuvo en su favor otro voto que el de su propio autor. No es extraño por eso que éste retirara en el pleno el voto particular que la reiteraba porque, dice, «aquí más bien sabemos lo que se vota que lo que se piensa». Los episodios del debate constituyente citados pueden verse en *Constitución española. Trabajos parlamentarios* (Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980), vol. I, pp. 17, 402, 541, y 1231, vol. III, pp. 3576-7, y vol. IV, pp. 4260 y 4552-3.

tuciones concretas. Nuestro Estado no es sólo democrático; está orientado hacia la realización de los valores aludidos por la noción de Estado de Derecho y obligado a desarrollar las funciones que se entienden propias del Estado social. Sus poderes están divididos y limitados por los derechos que la Constitución garantiza a los ciudadanos y su actividad ha de guiarse por los «principios rectores de la política social y económica» que en ella se establecen, a fin de lograr que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sean «reales y efectivas». Pero ni la limitación del poder y su división entre órganos distintos, ni su actuación dirigida a lograr la integración social, el bienestar y la igualdad de los ciudadanos, son rasgos que permitan calificar de democrático al Estado; tanto la limitación del poder, como su estructuración a través de órganos funcionalmente separados y su orientación «social» son compatibles, en mayor o menor grado, con la naturaleza autoritaria de éste, y la historia ofrece no pocos ejemplos de ello. Lo específicamente democrático no es la limitación o división del poder, sino su pretensión de legitimidad y la organización que de ella necesariamente deriva. El Estado español es democrático porque todos sus poderes emanan del pueblo, y los componentes de éste, los ciudadanos, tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o a través de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Las Cortes, como institución en la que se plasma esta participación de los ciudadanos que componen el pueblo en su totalidad son, en consecuencia, la institución democrática por antonomasia. Sin ellas podríamos tener, aunque de manera improbable y limitada, Estado de Derecho, e incluso, con menor improbabilidad, Estado social; democracia, en modo alguno.

En virtud de esta conexión inmediata con el principio de legitimidad del sistema⁶, desde el punto de vista estrictamente normativo, el lugar de las Cortes, como el de los demás Parlamentos de nuestro entorno cultural, es sin duda de absoluta primacía. Todas las Constituciones europeas se basan en el principio democrático, con exclusión de cualquier otro y en consecuencia colocan por encima de los demás al órgano que directamente lo incorpora, encomendándole, como la nuestra, la potestad legislativa y la creación y control del Gobierno. La legitimación de la democracia parlamentaria depende en consecuencia en gran medida⁷ de la capacidad del Parlamento para desempeñar con éxito estas funcio-

6. Entiendo aquí por principio de legitimidad del poder aquél que expresa la pretensión de legitimidad de éste. Principio de legitimidad democrático es en consecuencia aquél que hace derivar la legitimidad del poder del consentimiento de los gobernados, sin más precisiones en cuanto a las formas de expresión de este consentimiento ni su alcance; el que se enuncia al proclamar que todos los poderes emanan del pueblo. Por legitimación entiendo, por el contrario, la aceptación social, efectiva, de tal pretensión. Así entendida, la legitimidad es una categoría normativa, en tanto que la legitimación es una categoría sociológica, de hecho, susceptible en consecuencia, a diferencia de la legitimidad, de cambio en su extensión o su intensidad. Como es obvio, todo poder político se pretende legítimo, se apoya en un determinado principio de legitimidad y se esfuerza por convencer a los dominados de la justicia de tal pretensión. Que lo consiga o no, que esté efectivamente legitimado o no, es circunstancia históricamente mutable. La historia política es la de la interacción entre legitimidad y legitimación, entre la pretensión del poder y su recepción real por los dominados.

7. Naturalmente, no sólo de ello.

nes, una capacidad que hoy frecuentemente se niega o al menos se pone en cuestión, aunque ciertamente no sean las mismas las consecuencias que los distintos críticos extraen de la situación que denuncian. Para la mayor parte de ellos el origen de los males está en los partidos⁸, cuya presencia, como únicos actores reales de la vida política, ha modificado profundamente la realidad, condenado a la inutilidad el equilibrio entre los distintos poderes que la Constitución establece y hasta privado de justificación, al menos parcialmente, la primacía de las Cortes sobre el Gobierno, o de la obra de aquéllas sobre la de éste. Pero mientras para unos esta situación sólo puede ser remediada mediante el abandono de la «partitocracia» (es decir, de la democracia a secas, puesto que los intentos de construir una «democracia sin partidos» no han sido jamás sino encubrimiento transparente de sistemas autoritarios), para otros sólo demanda una acomodación de la norma a la realidad, que, al hacer más eficaz aquéllas, prive de argumentos a los enemigos de la democracia. Así, se ha dicho, el hecho de que el Gobierno sea tan directamente fruto de la elección popular como las mismas Cortes obliga, cuando menos a revisar el ámbito propio del principio de legalidad y la distinción entre ley y reglamento.

Estas críticas a la institución parlamentaria no son exclusivas de nuestro país. Tampoco nuevas, aunque sí lo parezcan a veces los defectos que se reprochan y sus causas reales o supuestas. Sin pretender con ello desdeñarlas, podría decirse que son simplemente la versión contemporánea de una crítica en sí misma permanente, aunque de sentido variable⁹. Esta permanencia permite pensar que la «crisis» de los Parlamentos (si puede llamarse así sin grave contradicción una condición permanente en el tiempo) es estructural, no coyuntural y efectivamente así es. El difícil equilibrio entre Gobierno y Parlamento, funcionalmente separados, pero políticamente unidos, que tenía un fundamento político claro en la doble legitimidad, monárquica y democrática, en la que se apoyaba el «doctrinarismo», se queda sin él cuando el principio monárquico se eclipsa o desaparece y el Gobierno pasa a depender exclusivamente de la confianza del Parlamento. A partir de ese momento, el equilibrio depende sólo del sistema de partidos y de la consistencia de estos y tiende inevitablemente a vencerse, sea del lado del Parlamento, como en la Francia de la III y IV Repúblicas, sea del lado del Gobierno, como en la actualidad sucede en la mayor parte de los países europeos. El análisis de la relación entre Parla-

8. Como causa determinante de la falta de representatividad de las Cortes y del alejamiento entre electores y elegidos se suele mencionar también, con frecuencia, el sistema electoral proporcional, o al menos su organización sobre la base de candidaturas cerradas y bloqueadas. En lo que sigue no nos ocuparemos sin embargo de esta línea argumental, que por lo demás alguna relación guarda con la que se basa en el control de la vida política por los partidos.

9. Desde 1870 hasta la Segunda Guerra Mundial, el objeto central de la crítica era la omnipotencia parlamentaria, que conducía a la ingobernabilidad y hacía imposible la existencia de un parlamentarismo «auténtico». Fruto de estas críticas fue el «parlamentarismo racionalizado» destinado a fortalecer al Gobierno, del que nuestra Constitución es un buen ejemplo. Ahora, por el contrario, lo que se censura es la impotencia de los Parlamentos. Sobre el tema vid., además de las obras de VON BEYME Y VILE (especialmente Caps. VIII y IX), citadas supra (nota 2), entre otros, PH. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines* (PUF, París, 1990), Cap. II. En España, J. J. SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, «El régimen parlamentario y sus enemigos. Reflexiones sobre el caso español», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93 (1996) y bibliografía allí citada.

mento y Gobierno ha de dejarse, sin embargo, para su lugar propio, que es sin duda el comentario al Título V. En este parece necesario ir al fondo de las críticas y en consecuencia hacer una reflexión sobre lo que es la esencia misma de la institución parlamentaria como modo de realización del principio democrático, es decir, sobre la representación política. Empeño nada fácil, pues «si todas las democracias contemporáneas son, por necesidad, representativas, lo son sin una verdadera teoría de la representación o en nombre de una teoría incierta»¹⁰.

Como es evidente, no se trata de suplir esa carencia de una teoría universal de la representación, o lo que es lo mismo, de construir un concepto «verdadero» de ésta, un empeño que sería disparatado para la indispensable brevedad de un Comentario introductorio y ridículamente pretencioso en su autor. La reflexión que propongo es de alcance mucho más modesto, aunque eso no la priva del todo, a mi juicio, de alguna utilidad. Intento simplemente establecer la conexión entre la idea de representación y la de democracia, a partir de la convicción de que muchas de las críticas que hoy se dirigen contra la institución parlamentaria tienen su razón de ser en una defectuosa comprensión de la democracia representativa y de que esa defectuosa comprensión está también en el origen, tanto de los fracasados intentos de construir una teoría jurídica de la representación política, como de las doctrinas que niegan la conexión entre representación y democracia, o sostienen que ésta ha dejado de ser en nuestro tiempo representativa para convertirse en plebiscitaria¹¹.

3. LA NATURALEZA REPRESENTATIVA DEL PARLAMENTO

Nuestra Constitución vigente proclama que las Cortes «representan al pueblo español», una afirmación que en esos términos no figura en ninguna de nuestras Constituciones históricas ni en los textos extranjeros que más han influido en la presente; tanto en aquéllas como en estos, la representación («de toda la nación» o «de todo el pueblo») se atribuye a los miembros del Parlamento, no directamente a la institución¹². Esta novedad, y buena prueba de ello es la falta de deliberación

10. P. BÉNÉTON, *Introduction a la politique moderne* (Hachette, París, 1987), página 208.

11. Una revisión muy completa de los distintos conceptos de la representación, en H. F. PITKIN, *The concept of representation* (University of California Press, 1967; hay trad. española, CEC, Madrid). Hasta dónde sé, el mejor estudio español sobre el tema es del de A. GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática* (Civitas, Madrid, 1991). Yo me he ocupado de él anteriormente de manera bastante superficial en una conferencia («Parlamento y representación política»), cuyo texto está recogido en *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993), en donde sostuve opiniones que ahora no mantendría sin matizaciones importantes.

12. Nuestra Constitución de 1812 (art. 27), como las de 1869 (art. 40) y 1931 (art. 53) atribuía la representación de la Nación a los miembros de las Cortes, no a éstas, con una fórmula parecida a la que hoy utilizan, por ejemplo, las Constituciones de Alemania (art. 38.1) o Bélgica (art. 42). El resto de nuestras Constituciones históricas no contienen definición. Enunciados análogos a los de nuestro artículo 66.1 contienen hoy los textos constitucionales de Finlandia (Ley Orgánica del Parlamento, art. 1), Luxemburgo (art. 50) y los Países Bajos (art. 50). La Constitución portuguesa, que tal vez inspirara en este punto la nuestra, no hace de la Asamblea Nacional la representación del pueblo, sino de todos los ciudadanos.

sobre este enunciado en los debates constituyentes¹⁴, es sin embargo puramente léxica, no reflejo de cambio alguno en la concepción de la representación política. Se diría que para nuestros diputados y senadores el enunciado en cuestión no dice nada distinto del que tradicionalmente se ha utilizado para atribuir esta representación no a la Cámara, sino a cada uno de sus miembros e incluso que es mera explicitación de lo obvio, un lugar común en el que no vale la pena detenerse, una simple tautología¹⁵.

Parlamento y representación han sido siempre, en efecto, desde la Edad Media hasta el presente, si no términos equivalentes, sí nociones muy estrechamente relacionadas. Es obvio, sin embargo, que habiendo cambiado profundamente en el correr de los siglos la composición y funciones del Parlamento, el mantenimiento de la relación no hubiese sido posible si no se hubiese alterado también en profundidad la noción de representación. Si, como se ha dicho, las Cortes de nuestro tiempo no son herederas, sino en el nombre, de las viejas Cámaras estamentales, y en la sustancia, más bien de los Monarcas ante los que ellas *representaban*, es claro que sólo se puede seguir diciendo que lo hacen en la actualidad si por representar se entiende algo radicalmente distinto. Y efectivamente así es.

En la teoría política de la representación estamental, ya muy perfilada y considerablemente homogeneizada en la Europa del siglo XVII, los diversos *brazos o estados* representaban los intereses particulares de cada uno de ellos (*representatio singulariter*) frente al Rey, representante a su vez, pero en un sentido distinto, del interés general, de la unidad del Reino (*representatio in toto o absorptiva*). La representación que aquéllos ostentaban, además de estar sujeta a la voluntad de los representados, cuando los había¹⁵, tenía un destinatario y se adecuaba, por consiguiente, a la estructura propia de la representación privada. La representación por el rey de la unidad del reino era cosa bien distinta, puesto que el reino no tiene voluntad ni interés propio algunos que no sean lo que el propio monarca define o expresa; el monarca puede representar los intereses o la voluntad del reino frente a alguien, una entidad exterior al reino mismo o una parte de éste, pero la existencia de un destinatario es pura-

13. La fórmula que no figuraba en el Anteproyecto, en donde se utilizaba la tradicional, es introducida por la Ponencia a partir, dice, de sugerencias contenidas en enmiendas de los señores Carro Martínez, Morodo Leoncio y Ortú Bordás. Después, creo, no vuelve a hablarse del tema y la enmienda del Sr. Letamendía que proponía atribuir a los diputados la representación «de los pueblos del Estado» fue rechazada sin discusión. Vid. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, cit. vol. I, pp. 541 y 1220.

14. También se aprobó sin debate alguno la afirmación conexa de que los miembros de las Cortes no están sujetos a mandato imperativo alguno. En el debate constitucional español no se encuentran rastros de la discusión doctrinal que años atrás se había producido en algunos países europeos sobre la incompatibilidad entre esta fórmula clásica y la consagración constitucional del papel de los partidos como actores privilegiados de la vida política.

15. No eran representantes de nadie, sino de sí mismos, por ejemplo, los miembros del estamento nobiliario. Sobre las ideas y las instituciones políticas de la Edad Media, W. ULLMANN, *Principios de Gobierno y Política en la Edad Media* (Revista de Occidente, Madrid, 1971). Sobre la evolución de la representación política, además del ya citado libro de BIRCH, H. HOFFMANN, *Repräsentation* (Duncker u Humblot, Berlín, 1974) y K. BOSL (ed.) *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der Ständischen Repräsentation*.

mente circunstancial, no esencial para su representación, cuya función no es la de transmitir a otros una voluntad personal que existe ya antes de su manifestación, sino la de crearla¹⁶. Con el correr de los tiempos, sin embargo, los Parlamentos aspiran a asumir también la «otra» representación, la del Reino en su unidad, aunque sólo el inglés lo lograra, al término de la larga serie de guerras civiles del siglo XVII. En el curso de éstas, si bien algunos defensores del Parlamento conciben todavía esa representación parlamentaria de manera más acorde con la tradición y más conforme con un entendimiento más radical de la democracia¹⁷, termina por imponerse la concepción *whig*, que encuentra su formulación más famosa en el célebre discurso de Burke, pero cuyos dos elementos básicos, estrechamente relacionados entre sí (mandato libre, no vinculado a instrucciones de los electores y atribución a cada miembro del Parlamento de la representación de toda la nación, no solo de sus distritos o de sus electores) estaban ya bien establecidos mucho antes¹⁸. Es esta concepción la que, frente a la más radical (y en cierto sentido también más tradicional) de los jacobinos termina por imponerse en Francia¹⁹ y tras ella, en el resto de los países europeos. Una concepción en la que la acción del representante político no es la de dar presencia ante un tercero, destinatario de la representación, a alguien que está ausente, pero cuya voluntad unitaria pre-existe (al menos hipotéticamente) a la del representante y se impone sobre ella, sino en crear, precisamente frente a los teóricamente representados, una voluntad que, sin embargo, se les atribuye, y que estos, al tiempo representados y destinatarios de la representación, han de acatar, subordinando a ella sus propias voluntades reales.

Aunque los componentes esenciales de la noción de representación (el mandato libre y la vinculación del representante con el todo representado —nación o reino— y no sólo con aquella parte de aquél en donde se origina su mandato) son

16. El monarca teocrático no es representante del reino, sino la vía de unión entre éste y el orden trascendente. La idea del monarca como representante implica ya un alto grado de secularización y de hecho la concepción del soberano como representante (creador) de la persona representada, que antes de que la representación exista es simple multitud, es obra de Hobbes en el célebre Capítulo XVI del *Leviathan*. Vid. H. J. WOLFF, *Organschaft und juristische Person. Vol. 2. Theorie der Vertretung* (Carl Heymans Verlag, 1934; reimposición de Scientia Verlag, Aalen, 1968), p. 68, *passim* y H. F. PITKIN, *op. cit.*, Cap. 2.

17. Así, por ejemplo, los *levellers*. Vid. A. H. BIRCH, *Representation* (Mc Millan, Londres, 1971), p. 37.

18. A. H. BIRCH (*op. cit.*, p. 38) cita un texto de ALGERNON SIDNEY (*Discourses concerning Government*), publicado en 1698, pero escritos años antes, que es absolutamente expresivo: «It is not therefore for Kent or Sussex, Lewes or Maidstone, but for the whole nation, that the members chosen to serve in these places are sent to serve in Parliament. And though it be fit for them... to harken to the opinions of the electors for the information of their judgments, to the end that what they say may be of more weight... yet they are not strictly and properly obliged to give account of their actions to any, unless the whole body of the nation, for which they serve, and who are equally concerned in their resolutions, may be assembled».

19. Según BIRCH (*op. cit.*, pp. 40-2), no así en América, en donde se mantiene viva la vieja idea de la representación de la *constituency*, que en Francia inspira todavía el artículo «Representant» de la *Grand Encyclopédie*, obra de Helvetius. El que incorpora la Constitución de 1791 y se mantiene a partir de entonces es, sin embargo, el concepto nuevo, cuyo gran paladín (y en buena medida creador) fue como se sabe el abate Sieyès.

los mismos en Francia que en Inglaterra, la teorización de la noción difiere originariamente no poco de uno a otro país, como consecuencia del muy distinto contexto. En Inglaterra, la idea de representación no se conecta con la de la voluntad general o de democracia. Se parte de la soberanía del Parlamento y de su carácter representativo, y la justificación de la representación se construye, por así decir, desde arriba, como exigencia del propio sistema para asegurar un gobierno eficaz. En Burke, enemigo como se sabe del principio revolucionario de la soberanía nacional, se trata simplemente de la necesidad de poner el gobierno en manos de una minoría ilustrada, capaz de percibir el interés común del Reino²⁰. Dada la omnipotencia del Parlamento, dice Blackstone, «es absolutamente esencial para la libertad de este reino que los hombres en los que se delega para confiarles esa tarea sean los más eminentes por su probidad, su fortaleza y sus conocimientos»²¹.

Por el contrario, en la Francia revolucionaria se parte de la soberanía nacional, del principio democrático, y el problema a resolver es el de justificar el sistema representativo como una forma posible de la democracia, con la que Rousseau lo había declarado resueltamente incompatible. La representación política, que se pretende realización del principio democrático, de la idea de que sólo el consentimiento del pueblo legitima el poder, ha de enfrentarse con el influyente pensamiento que la anatematiza como negación radical de la idea de democracia. «La soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la 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.» La idea misma de representación, dice Rousseau a continuación, es moderna, «elle nous vient du Gouvernement féodal, de cet inique et absurde Gouvernement dans lequel l'espece humaine est dégradée, et où le nomme d'homme est en deshonneur»²². Sieyès no puede argumentar por tanto sólo con la conveniencia de encomendar el gobierno a los mejores; ha de demostrar la inevitabilidad de la representación como instrumento necesario del principio democrático, que sólo a través de ella se puede realizar. Acude por ello a un doble argumento: la indispensabilidad de la representación política resulta de una razón por así decir puramente material (y que, en consecuencia, eventualmente el avance técnico puede invalidar) pero sobre todo viene impuesta por otro principio básico de la organización social, el de la división del trabajo, cuya invocación delata, creo, una visión de la sociedad muy distinta de la de Rousseau y mucho más moderna. El gobierno representativo es el único posible, no ya por la simple razón física de que es imposible reunir simultáneamente en el mismo lugar a todos los ciudadanos de un Estado extenso, sino por la naturaleza propia de la sociedad misma, la mayoría de cuyos miembros, por obligación o inclinación, consagran todo su tiempo a sus asuntos privados y carecen de disponibilidad (también de conocimientos, claro) para los

20. G. SABINE, *A. History of political Theory* (3.^a ed. George G. Harrap, Londres 1963), p. 610.

21. Citado en DICEY, *Introduction to the study of the Law of the Constitution* (6.^a edición, MacMillan, Londres, 1902) p. 40.

22. Las frases son naturalmente las del célebre Capítulo XV (Libro III) del Contrato Social, en cuya compleja argumentación no podemos entrar aquí.

públicos. En apariencia se trata sólo, como digo, de aplicar a la organización política de la sociedad el principio de división del trabajo, la «procuración», que tantos beneficios reporta en otros ámbitos, pero en el trasfondo está ya la idea, que su discípulo Constant popularizaría, de que los «modernos», a diferencia de los «antiguos» no identifican la libertad con la participación en la cosa pública, que más bien tienden a considerar como una inevitable servidumbre y que prefieren dejar esta tarea a quienes se especializan en ella²³. Creo que se puede decir sin faltar a la verdad que para Sieyes el gobierno representativo es una consecuencia inevitable de la distinción entre Estado y sociedad, o si se quiere, entre Estado y mercado²⁴.

En todo caso, en Inglaterra como en Francia, en Burke como en Sieyes, la finalidad de la representación es la de hacer posible la creación de una voluntad cuyo contenido específico es el bien común, el interés general. Para Sieyes, este bien común es definido por la voluntad general que se forma en el colegio de los representantes, a través de la deliberación de quienes conocen bien los asuntos públicos, no en la asamblea de los ciudadanos que los ignoran. Para Burke el interés general tiene, creo, mayor objetividad; no es simple decisión de una voluntad privilegiada y cuasi mística «que por ser lo que es nunca puede errar», ha de ser descubierto, no creado. En todo caso, son también los representantes por sus conocimientos y su elevación de espíritu, quienes pueden percibir como general un interés que es el interés bien entendido de todos, pero que el hombre común, carente de ilustración o cegado por su interés inmediato, es incapaz de ver y apreciar como tal.

La función que se atribuye así al Parlamento es, si no del todo idéntica, análoga en lo esencial a la que era propia del monarca y permite considerarlo como representante de la comunidad política en el mismo sentido en el que éste lo era. A diferencia del monarca, los miembros del Parlamento no ostentan sin embargo esa representación por derecho propio, en virtud de una cualidad intrínseca de sus personas, sino por haber sido designados para ella por un cuerpo social al que se atribuye la titularidad del poder que esa capacidad de representar implica. Son representantes de la comunidad entera, pero han sido designados para ello por partes determinadas de ésta, ante las que periódicamente han de comparecer para renovar sus mandatos y a las que en consecuencia también, aunque de otro modo, representan. Son representantes *in toto*, pero también *singulariter*. La conciliación de estas dos condiciones aparentemente contradictorias es el problema que la teoría jurídica de la representación se ha esforzado por resolver.

23. Vid. E. SIEYES, *Escritos y discursos de la Revolución*. Estudio preliminar, traducción y notas de R. MAÍZ (CEC, Madrid, 1990), especialmente pp. 111-119, 238-9, 300 *passim*. Las referencias a Constant en Garrorena, *op. cit.*, pp. 30 y ss.

24. Lo que Sieyes no se pregunta, ni hasta donde se, se pregunta ningún otro, ni en Francia ni en Inglaterra, es cuáles son las razones que llevan a quienes se ofrecen como representantes a sacrificar al interés público el tiempo y el esfuerzo que podrían consagrar a sus intereses privados. La teoría de la representación está construída sobre el supuesto implícito (y naturalmente ideológico) de la virtud y el patriotismo de los políticos.