

**4. EL PRINCIPIO POLITICO FORMAL DE IDENTIDAD EN
EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

ALBERTO OLIET PALA

Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO

PRIMERA PARTE: LOS PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y REPRESENTACION. REFLEXION PREVIA EN TORNO A SUS ASPECTOS IDEOLOGICOS

I. INTRODUCCIÓN. II. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA LIBERAL. III. LA INSTRUMENTALIZACIÓN PLEBISCITARIA DE LA IDENTIDAD DEMOCRÁTICA. IV. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LOS PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y REPRESENTACIÓN EN EL ACTUAL ESTADO DEMOCRÁTICO.

PRIMERA PARTE

4. LOS PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y REPRESENTACION.
REFLEXION PREVIA EN TORNO A SUS ASPECTOS
IDEOLOGICOS

POR

ALBERTO OLIET PALA

Universidad Autónoma de Madrid

I. INTRODUCCION

Tomando como punto de partida el concepto positivo de Constitución, en el sentido que le da CARL SCHMITT, es decir, como la que «surge mediante un acto del poder constituyente» a través del cual «la unidad política adopta por sí y para sí una forma concreta de ser político»¹, nos encontramos con que de esta inicial decisión se deducen implícitamente unos principios que dan forma a la unidad política que se da la Constitución. Esta supone, en su ser más simple, la adopción de unos principios conformadores, a los que cabe analizar en relación con la que nos ocupa².

El principio de representación supone que «la unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por ello tiene que estar siempre representada personalmente por hombres»³. El de identidad implica partir de lo contrario: el pueblo puede encontrarse presente consigo mismo como unidad política, sin necesidad de estar representado. El pueblo, supuesta una homogeneidad fuerte y consciente,

¹ CARL SCHMITT, «Teoría de la Constitución». *Revista de Derecho Privado*. Madrid 1934, págs. 24 y 25.

² La intención ideológico-política de la construcción doctrinal de CARL SCHMITT no dificulta el uso de sus conceptualizaciones, cuya expresividad y potencial explicativo las hacen muy útiles.

³ CARL SCHMITT, ob. cit., pág. 237.

puede constituirse como unidad política y actuar como tal, ya en su realidad inmediata. El principio de identidad, en su significación última, excluye la distinción entre gobernantes y gobernados; de ahí la denominación del mismo

Por supuesto, tanto el principio de representación como las distintas formulaciones de la democracia directa, presentan un perfil ideológico que hay que integrar en su contenido de verdad, pero tomando como presupuesto el que a toda ideología, «como consecuencia objetivamente necesaria y al mismo tiempo falsa, como entrelazamiento de verdad y contraverdad»⁴ se puede contrastar con su verdad íntima. El análisis bien puede partir de la aceptación de los ideales del racionalismo liberal todavía proclamados y de los que las instituciones del constitucionalismo liberal-democrático pretenden ser expresión, pero dando audiencia a la contradicción entre creencia y realidad; a sus condicionamientos histórico-sociales.

Aquí intentaremos advertir del matiz ideológico presente en estas ideas de representación e identidad, sin más pretensión que la de tenerlo en cuenta a la hora de escrutar su incidencia en nuestro sistema político-constitucional.

II. LA REPRESENTACION POLITICA LIBERAL

La emancipación política del pueblo, inicialmente formulada como conversión del súbdito en ciudadano, se ha articulado institucionalmente, a lo largo del Estado liberal, finalmente informado de la idea de democracia en toda su amplitud, a través de la representación política. Sólo cabe afirmar, sin embargo, el relativo y circunstancial éxito de esa aspiración. Sin duda, la representación contribuyó a encubrir ese moderado fracaso: su progresivo desenvolvimiento ideológico ilustra la historia de la no realización de lo que fuera un ideal burgués.

Al margen de otros antecedentes más remotos,⁵ la representación como instituto político se practica y adopta en una primera configuración en los Parlamentos medievales, constituidos por los tres brazos de la nobleza, el clero y el tercer Estado, de lo que fueron prototipo los Estados Generales franceses. En principio, lo que allí se representa son los inte-

⁴ W. ADORNO y M. HORKHEIMER, *La sociedad. Lecciones de Sociología*. Proteo, Buenos Aires, 1969, pág. 191.

⁵ La organización secular-religiosa de la cristiandad dentro de la Iglesia Católica precisó de una organización unitaria que se explicitara como tal en una asamblea representativa (como, por ejemplo, el concilio o el cónclave).

reses —separados— de los grupos en los que corporativa y jerárquicamente se articula la sociedad medieval⁶. La dualidad entre representante y representado se obvia por el mandato imperativo, formalizado hasta su expresión escrita en los *cahiers* franceses, que se ajusta a la sencillez inicial de la relación de representación limitada al derecho de petición y a la regulación pactada de la tributación al soberano.

La idea fundamental del Estado representativo liberal, a saber, que los miembros del Parlamento representan al conjunto de la unidad política se despunta en la Edad Media, al considerarse que en la reunión de brazos estamentales el señor representa también a sus súbditos.

En realidad, como se ha señalado⁷, la teoría francesa de la representación, puesta a punto inmediatamente antes de la Revolución, contaba ya con un precedente en la teoría inglesa del *trust*: por motivos prácticos, ante la necesidad de agilizar la adopción de acuerdos en el Parlamento y ante la imposibilidad de predecir en el momento de la elaboración de las instrucciones todas las cuestiones a las que podía conducir el debate, aquéllas se hicieron progresivamente más generales y los poderes del representante más amplios. Al hilo de esta práctica, ya en la época de los Tudores, Sir THOMAS SMITH (*De República Anglorum*) concebía la reunión de los Estamentos como la representación de todo el pueblo, y en 1653, en el «Agreement of the People», se presupone que los representantes eran depositarios de una confianza genérica de los representados para la defensa de sus intereses. La oposición que se observa entre la Constitución estamental medieval y representativa no debe hacernos olvidar que son secuencias de un ciclo coherente de desarrollo histórico, especialmente, como se ve, en Inglaterra, en donde es muy difícil determinar el momento en que se pasa de una a otra.

Por su parte, la teoría política del absolutismo contribuye a la formación del concepto de representación y al giro ideológico de la misma, que pervivirá en el liberalismo político. La legitimación del poder absoluto del príncipe, sustentación en la idea del «representante soberano», cuya misión «consiste en el fin para el que le fue encomendado el poder soberano, es decir, el procurar la seguridad del pueblo»⁸ para lo que precisa de la supresión de cualquier vínculo de mandato que la ligue a sus súbditos, está presente en su orientación moderna. A partir del absolutismo la sociedad representada se ve, no como un conglomerado de corpora-

⁶ A quien se representa es a una pluralidad de asociaciones provistas de *imperium* con un señor a la cabeza; a iglesias y claustros, con sus miembros y comunidades y asociaciones corporativas de otras clases.

⁷ En este sentido se pronuncia TORRES DEL MORAL «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *Revista de Derecho Político* de la UNED, n.º 14, 1982) que concede a la teoría inglesa de la confianza una gran importancia en la construcción del modelo representativo liberal, que completan la teoría francesa del mandato representativo y la teoría del órgano que surgió en el mundo germánico.

⁸ THOMAS HOBBES, *Leviatán*. Editoria Nacional. Madrid, 1979. Pág. 407.

ciones, sino como tomada por una multitud de individuos, a la que la propia representación soberana integra en una unidad política:

«Una multitud de hombres se hacen una persona cuando son representados por un hombre o una persona siempre que se haya hecho con el consentimiento de cada uno en particular de los de aquella multitud, pues es la unidad del mandatario, no la unidad de los representados, lo que hace de la persona una, y es el mandatario el portador de la persona, y de una sola persona. La unidad en multitud no puede entenderse de otra forma»⁹. La sociedad se convierte en una totalidad unívocamente representada, a partir del pacto entre los individuos, que busca la unidad y el orden.

El absolutismo en su desarrollo teórico hizo posible concepciones como la de Soberanía Nacional, vinculada a la idea burguesa de representación, por lo que no es extraño que ésta se nutra de elementos ideológicos procedentes del monarquismo absolutista¹⁰. No se puede olvidar que incluso las dos formas de representación se vinculan explícitamente, por ejemplo en la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 en cuyo Título III se dice que *la Constitution française est représentative: les représentants sont le corps législatif et le Roi*¹¹.

El representante en el liberalismo burgués lo es de la Nación, entendida como un ente unitario y homogéneo —no de ningún estamento, ciudad o corporación— y no se debe a las directrices de sus electores sino a una unívoca representación de la Soberanía. Volviendo al Título III de la Constitución de 1791, ésta establece que «la soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la Nación, y ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrán atribuirse su ejercicio. La Nación, de quien únicamente emanan todos los poderes, sólo puede ejercerla por representación». El Parlamento elegido, como el príncipe absoluto representa a la multitud unida en una sola «persona moral» —la Nación—, sin que su mandato se vea limitado por la voluntad de los representados.

La tesis liberal de la Nación como entidad jurídico colectiva¹², que como tal no tiene voluntad por sí misma, y que precisa para el ejercicio de su Soberanía indivisible de la voluntad concordante de un cierto nú-

⁹ T. HOBBS, ob. cit., pág. 258.

¹⁰ El *pactum subiectionis* confiere el poder al soberano cuya voluntad, no mediada por ningún vínculo, se identifica con la del pueblo y el Estado. Los revolucionarios franceses sustituyeron el Rey por el Parlamento cuya voluntad se identifica con la general: ésta no puede ser otra cosa que la voluntad manifestada por los representantes.

¹¹ Título III. Preámbulo, artículo 2.^o Con ello y en el contexto de la lucha burguesa por la obtención del Poder legislativo, base de la separación de éste con respecto al ejecutivo, se entiende que el Rey desarrolla su representación en el ámbito de este último Poder.

¹² Aquí es esencial tener en cuenta que la Nación no es un puro concepto creado por los juristas y teóricos de la Revolución, sino una realidad social que tiende a imponer la homogeneización, frente al particularismo de la sociedad estamental: cualquier grupo encerrado en su seno se relativiza en su significación ante la unidad de la Nación.

mero de individuos, tomados del cuerpo de la Nación, enturbió el hecho real de la dominación política de la burguesía, detentadora del mecanismo representativo en los comienzos del Estado liberal. En este marco, la noción absolutista de la representación subsiste sutilmente en la idea de que el representante «quiere por la Nación»¹³ y contribuyó a formar la apariencia de un Estado cuya voluntad responde a los intereses solidarios de toda la sociedad. Además, la identificación del Tercer Estado con la Nación en el proceso revolucionario colabora en la construcción de ese velo ideológico, diluyendo el protagonismo de un estrato superior en la formación de la voluntad política del Estado liberal. En el sistema estamental francés, el Tercer Estado abarcaba a todas las capas sociales, con exclusión de la nobleza y el clero; es decir, toda la amplia base no privilegiada en la formación social del feudalismo; realiza una integración igualitaria que no se corresponde con la realidad social, dejando de lado, sobre todo, el que la élite de los plebeyos propietarios y más instruidos acapare la representación de ese heterogéneo estamento. Así, la auto-proclamación del Tercer Estado como «asamblea nacional» —conforme a la consigna dada por SIEYÈS en su opúsculo *Qué es el Tercer Estado: El Tercer Estado es la Nación misma*— marca un triunfo revolucionario sustancialmente burgués que aparece como la emancipación política de todo el pueblo. El monopolio burgués de la representación estamental del Tercer Estado hizo posible una revolución antiabsolutista y antifeudal, realizada sobre el supuesto de la identificación entre burguesía y pueblo y de los intereses político-sociales de aquélla con los generales.

La equívoca analogía entre pueblo y Nación, presente entre los pensadores y en el constitucionalismo revolucionario francés, concurre a ese proceso ideológico. En el absolutismo monárquico el pueblo no era más que la masa de súbditos sobre la que se ejercía el poder soberano. El pensamiento liberal del siglo XVIII invierte los términos y opone la soberanía popular a la monárquica, pero sin distinguirla de la nacional. La diferenciación es poco precisa en la legislación constitucional¹⁴; en todo caso, «parece desprenderse —en la Constitución de 1791— que el pueblo, como suma de ciudadanos, elige representantes, que lo son *de la Nation entière*, de la

¹³ La representación «consiste en querer por la Nación, en el orden constitucional; lo que distingue al representante del funcionario público, es que el representante puede querer por la Nación, mientras que el funcionario público sólo puede actuar por ella», en REDSLOB: *Die staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789*, pág. 110. Citado por GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente. Madrid, 1959, pág. 178.

¹⁴ En la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se considera soberano al pueblo y a la Nación indistintamente, pero sus representantes constituyen la Asamblea Nacional. En la de 1791 aparece la Nación como titular exclusivo de la soberanía. La Constitución girondina, sin embargo, no usa este concepto y se refiere sin equívocos a la soberanía popular. La de 24 de junio de 1793 declara la soberanía popular, y sólo accesorariamente se refiere a la «representación nacional». Por último, en la de agosto de 1795 los términos pueblo y Nación no puede diferenciarse.

Nación como ente colectivo unitario, titular de la Soberanía»¹⁵. En esta sinonimia a través de la que se subsume la soberanía popular en la que corresponde a la Nación, está presente la pretensión burguesa de hacer de sus intereses voluntad estatal, lo que articula restringiendo el sufragio.

Advierte TORRES DEL MORAL¹⁶ que la cuestión capital, se trate de pueblo o Nación, es el de su alcance como sujeto de la voluntad general de la Soberanía, y que ésta, según es perceptible en la literatura liberal y en los textos constitucionales, se atribuye a la «*universalité des citoyens*». El problema se trasladaría entonces a la caracterización del ciudadano en este liberalismo, la cual, a nuestro juicio, se corresponde con la forzada identificación pueblo-Nación, que comentamos. Frente a la Declaración de Derechos de 1789, en la que el concepto de ciudadano es abstracto, sin que se expresen restricciones, en la Constitución de 1791, se distingue entre ciudadanos activos, que son los que pagan una determinada contribución y tienen atribuidos los derechos políticos, y los ciudadanos pasivos, a los que éstos se niegan. En la Constitución de 1795 se establecen también limitaciones de tipo económico para acceder a la única ciudadanía que es reconocida. Por el contrario, la Constitución girondina y la del 24 de junio de 1793 no establecen restricciones censitarias, y paralelamente no se remiten a la sinonimia referida, sino que se decantan claramente por la soberanía popular.

Es decir, que el uso del artificio de la soberanía nacional acompaña predominantemente a las Constituciones censitarias del liberalismo revolucionario, lo que evidencia la tendencia a contener el democratismo implícito en la soberanía popular, manteniendo la apariencia de que aquélla se respeta a través del eufemismo de la representación de la Nación.

En definitiva, la caracterización de la representación político-liberal, que lo es del ente abstracto Nación, y no de unos intereses sociales concretos a los que se debe por mandato, contribuye a la identificación entre burguesía y pueblo, y se adecua a la exclusión de la masa de los ciudadanos de la participación política.

Un intento, especialmente reiterado en la teoría liberal de encubrir este hecho, se encuentra en la llamada por KELSEN «ficción de la representación»¹⁷, es decir, en la tesis de la existencia de una relación jurídica en la de representación política, o en la de caracterizar a aquélla como tal: «la ficción de la representación ha sido instituida para legalizar el parlamentarismo bajo el aspecto de la soberanía del pueblo»¹⁸.

¹⁵ ANTONIO TORRES DEL MORAL, «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, Septiembre-octubre 1975, n.º 203, pág. 179.

¹⁶ *Idem*, «Democracia y representación...» pág. 180 y ss.

¹⁷ HANS KELSEN, *Teoría General del Estado*. Ed. Nacional. México 1979, páginas 397 y ss. También en *Esencia y valor de la democracia*, Ed. Nacional, México 1973, págs. 46 y ss.

¹⁸ *Idem*, *Esencia y valor de la democracia*, pág. 48.

La primera formulación, gestada después del triunfo del principio de la Soberanía nacional, fue la civilística del mandato o de la delegación de poderes: El negocio jurídico de mandato instituye una representación en la que la voluntad del mandatario vale como voluntad del mandante. Análogamente, se entiende que la voluntad del Parlamento ha de valer como voluntad del pueblo por él representado. No obstante, una objeción evidente se impone: si se entiende que, como en aquella relación de derecho civil, la substancia de los derechos delegados permanece en el pueblo: ¿cómo se explica la prohibición de instrucciones y la exención de responsabilidad frente a los electores? ¹⁹. Esta contradicción se pretende sortear con el recurso a un modelo derivado del de la representación de voluntades, la «representación de intereses» que se da cuando «un sujeto actúa en nombre propio, pero en interés de otro» ²⁰.

Aun pretendiendo sólo rastrear ligeramente la secuencia ideológica de la representación, es preciso referirse a la «teoría del órgano» que hay que situar en el marco del «juridicismo político», presente sobre todo, en la dogmática alemana de la segunda mitad del siglo XIX. El eje central de aquella teoría era que la misma lógica jurídica que sólo hacía posible la expresión de la persona jurídica a través del órgano correspondiente, estaba presente en la representación del pueblo.

Su formulación más acabada fue obra de JELLINEK ²¹, que —consecuentemente con el dualismo con que pretendía contemplar la Teoría del Estado— advertía que el punto de partida más importante del sistema representativo caía fuera del círculo del derecho ²².

¹⁹ Esta explicación civilista sí era aplicable a la representación de los brazos en la Asamblea estamental, cuya naturaleza precisaba de un acto jurídico, que determinara al mandatario y al contenido de la representación. Aunque obviamente la institución se salía del marco del Derecho privado, la identidad era bien patente, ya que el representante estamental se obligaba personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios que irrogara al mandante por traspasar los límites de sus atribuciones. En realidad, como señala GARCÍA PELAYO, una de las características de la constitución estamental es la indiferenciación entre el Derecho Público y el Privado. (En *Revista de Estudios Políticos*, n.º 44. 1940).

²⁰ «La representación política tiene en cuenta, en efecto, no las voluntades de personas particulares o de determinados grupos de las mismas, sino más bien los intereses generales de toda la colectividad popular, tal como viene a resultar de las fuerzas sociales y políticas que en ella se mueven, de las corrientes de pensamiento que en ellas se determinan y de las variadas propuestas de Gobierno que se formulan y sostienen, y la responsabilidad política que ella determina juega solamente en el momento de la disolución de la Cámara, cuando los miembros de la colectividad representada, con motivo de su reconstitución electiva, pueden juzgar si la función representativa antedicha ha sido, o no, resuelta satisfactoriamente por sus parlamentarios». PAOLO BISCAROTTI DI RUFFIA, *Derecho constitucional*, Tecnos. Madrid, 1973, pág. 299.

²¹ Otros autores como GIERKE, LABAND, ORLANDO y CARRÉ DE MALBERG participan también de la idea de que el Parlamento expresa la voluntad del Estado, siendo ambos órganos primarios del pueblo, órgano secundario.

²² JELLINEK, ob. cit., pág. 440. Aunque proclamaba su dualismo en este y otros análisis, sólo hacía uso accesorio y complementario de la «teoría social», que, junto a la teoría jurídica, constituía su *Staatslehre*.

Su propósito es, sin embargo, explicar como relación jurídica la existente entre pueblo y Parlamento: éste organiza jurídicamente al pueblo que lo elige, siendo aquél el órgano de voluntad de éste, constituyendo ambos una unidad jurídica. El pueblo es un órgano del Estado, y en la democracia representativa la voluntad del órgano estatal se forma mediante un órgano particular que expresa su voluntad: el Parlamento, de la misma manera que en una asociación el órgano de voluntad es el Presidente elegido por otro órgano de la misma: la Junta General²³.

Desde la más estricta lógica jurídica positivista, KELSEN²⁴ critica estas legitimaciones «juridicistas» de la representación. En lo que respecta al tipo iusprivatista, el autor aclara que la representación legal no es más que una excepción al principio general, según el cual, la voluntad de una persona vale exclusivamente como voluntad propia²⁵. Para que se pudiera fundamentar la representación política en el derecho positivo había que ver si se dan los mismos criterios que permiten afirmar en derecho civil que la voluntad del representante «vale» como voluntad del representado. Y este supuesto sólo se daría si existiese una norma jurídica que diera a todas las decisiones del «pueblo» el carácter de «leyes», y sólo por excepción pudiera el Parlamento adoptar resoluciones con la misma eficacia que las adoptadas por el pueblo²⁶. Pero en las democracias representativas el pueblo está excluido *a priori* de la legislación que

²³ El autor indica que si analizamos las «democracias inmediatas» se observa que allí el pueblo no es una personalidad distinta del Estado, sino un órgano colegiado de éste: el órgano supremo. Si ocurre que la representación sustituye al pueblo presente, el cuerpo social «no deja de ser órgano del Estado, pero sus facultades se reducen a colaborar en la formación de otro órgano, que está dotado, según la Constitución, del derecho que antes competía a la comunidad» (Ob. cit., pág. 441). La representación formada de esta suerte se ha convertido en órgano de la voluntad del pueblo. Pueblo y representación del mismo, forman, por tanto, jurídicamente una unidad. «Obra como órgano primario el pueblo en el acto de la elección al escoger a sus representantes; y en verdad el pueblo no es un puro órgano de creación cuya función y derecho concluyen con el nombramiento de sus representantes la cual no crea ningún lazo jurídico, especialmente entre electores y elegidos, sino que desliga completamente a éstos de aquéllos, y aún los exalta sobre los electores. Más bien nace una relación permanente entre el representante y el pueblo, que por su naturaleza puede ser una relación jurídica». (Pág. 401).

²⁴ HANS KELSEN, *Teoría General del Estado*, pág. 397 y siguientes.

²⁵ Una persona sólo puede facultarse u obligarse por el acto jurídico realizado por uno mismo; sólo excepcionalmente, y en ciertas condiciones, se permite que el hecho realizado por una persona, representante de otro, valga como si procediera de ésta (menores, etcétera). Se trata de casos en los que a la voluntad del representado se le priva de efectos jurídicos, o no puede manifestarse si no es a través de sus representantes.

²⁶ «Así sería si existiese una regla positiva de Derecho que diera a todas las decisiones del 'pueblo' el carácter de leyes, y sólo por excepción pudiera el Parlamento adoptar resoluciones con la misma eficacia que si hubiesen sido adoptadas por el pueblo. Esto ocurre en las Constituciones que establecen la democracia directa. Allí, la legislación corresponde directamente a la Asamblea popular. Si ésta no puede reunirse, actúa en su nombre (por vía excepcional) un *collegium* elegido por ella. De sus resoluciones puede decirse que valen como si fueran adoptadas por el pueblo (o mejor por la Asamblea popular), en el mismo sentido en que se dice que la voluntad del tutor vale como voluntad del pupilo. HANS KELSEN, *Teoría General...*, pág. 401.

se encomienda al Parlamento por la norma constitucional. Sin embargo, «la teoría afirma que el Parlamento es un órgano secundario del pueblo, que la voluntad de aquél no es sino la voluntad de éste; ahora bien, esta afirmación no se basa en el derecho positivo, sino en un dogma político: el dogma de la soberanía popular, que afirma que el poder legislativo corresponde «por naturaleza» únicamente al pueblo; el dogma político está en contradicción con la realidad jurídica»²⁷.

En lo que respecta a la teoría del órgano, KELSEN señala que se trata de un sofisma que se basa en la identificación tácita del Estado con el pueblo²⁸. En una Asociación, el presidente no es órgano de voluntad de la Junta General; si ésta no tiene más función que elegirlo, es órgano de voluntad de la Asociación, pero ésta no se identifica ni con los miembros ni con la Junta General, la cual no es sino un órgano de aquélla, que es el orden colectivo en que viven los miembros. De la misma forma, el Parlamento no es órgano de voluntad del pueblo, el cual no tiene otra función que la de elegirlo, sino que pueblo y Parlamento son por igual órganos del Estado: aunque ambos constituyen una unidad jurídica, pero no porque uno sea órgano de voluntad del otro, sino porque es órgano del mismo orden que el pueblo. «La unidad jurídica que entre ellos existe, se da entre todos los órganos estatales, pues esa unidad es la del Estado, la del orden Estatal»²⁹.

Este empeño en dar a la relación representativa entre el pueblo y Parlamento una naturaleza jurídica lo explica parcialmente el marco en que se ubica: el sistema social del Estado liberal, cuyo centro de gravedad lo ocupa el derecho de propiedad, punto de arranque de todas las relaciones sociales y de su formalización jurídica. Sobre todo si tenemos en cuenta la restricción censitaria del electorado, presente en los primeros tiempos del parlamentarismo, basada en criterios de aportación tributaria, lo que realizaba la función parlamentaria de fiscalización del gasto público por el elector contribuyente. Prevalecía en el diputado ese carácter de representante de los intereses del contribuyente, tan propio de la relación representativa estamental. No debe extrañar por ello esa inicial configuración del representante como mandatario, en que la doctrina liberal emula al Antiguo Régimen, aunque bajo el eufemismo del libre mandato.

Pero, como ya apuntamos, subyace a la ficción jurídica una intención legitimataria: la voluntad del representante político vale como la del representado tal como ocurre en el mandato de derecho privado; el Parlamento es un órgano de voluntad de una asociación, en ese caso, el Estado. Con ello «se quiere hacer creer a aquellos a los que la Constitución aleja de la función legislativa, que si bien se hallan representados por el

²⁷ KELSEN, *Teoría General...* pág. 401.

²⁸ *Ibidem*, págs. 405 y siguientes.

²⁹ *Ibidem*, pág. 450.

Parlamento, determinan por sí mismos la voluntad del Estado. De este modo se afirma el poder del Parlamento, el cual se legitima por el dogma de la soberanía popular que él mismo desplaza, atribuyéndose la competencia exclusiva en materia de legislación»³⁰.

No podemos sustraernos al gran potencial legitimador de lo jurídico en Estado liberal de Derecho, al que tan bien se adecuó el positivismo³¹, y específicamente a través de la teoría alemana —incluidas las tesis dualistas de JELLINEK— cuyo «juridicismo político» se traduce esencialmente en la presunción de que el conocimiento de lo estatal es abarcable a través de un sistema lógico de conceptos y principios jurídicos³². El positivismo, al excluir de la ciencia jurídica los problemas de legitimidad, legítima —y valga la redundancia— la legalidad ya impuesta³³. Este neutralismo axiológico que consolida indirectamente el sistema normativo sirvió a la Teoría jurídica del Estado a la hora de legitimar las instituciones políticas propias del liberalismo burgués.

Así se comprende que la explicación jurídica de las relaciones entre pueblo y Parlamento, que produce una detracción de su sentido político —no positivo—, contribuyen a legitimar la representación parlamentaria. En definitiva, concedió más vigor y autenticidad a la tesis de la permanencia de la Soberanía en el pueblo, e hizo más opaca la determinación social del sistema político en la democracia representativa.

Se hace necesario advertir que la crítica kelseniana a los que presentan como jurídica la influencia del elector sobre la función parlamentaria no es en absoluto contradictoria con su *Teoría pura del derecho*. El demostrar el carácter político de esa relación respondía a su intención de ir más allá de aquel híbrido juridicismo, en el que subyacía la justificación de un orden coactivo constituido. La consigna de que la ciencia del Derecho sólo

³⁰ HANS KELSEN, ob. cit., pág. 402.

³¹ Como indica GARCÍA PELAYO, «la tratadística jurídico-constitucional se encontraba en presencia del Estado de Derecho, de un Estado que desarrollaba efectivamente su vida con arreglo a normas jurídicas positivas o, dicho de otro modo más preciso, a preceptos legales según un orden de normas escalonado, en cuyo vértice se encontraba la Constitución».

³² Lógicamente, no podemos aquí ni traspasar el umbral de la problemática en torno al positivismo jurídico y a la dogmática del Derecho público en el Estado liberal. Conviene, sin embargo, advertir que en sentido estricto, hay que esperar a KELSEN para ver un positivismo jurídico adaptado en todas sus dimensiones a la Teoría del Estado. La dogmática del Derecho público de la segunda mitad del XIX más bien participa simplemente del historicismo negador del iusnaturalismo racionalista, que dio acceso al pensamiento jurídico positivista. O mejor se sitúa en esa progresiva transición en lo que se va intensificando la tendencia al estudio de la Teoría del Estado con métodos jurídicos, bajo el presupuesto de la inhibición valorativa, que se corresponde con el abandono del racionalismo iusnaturalista efectuado en beneficio de la legitimación del Estado liberal-burgués ya consolidado.

³³ HOBBS, ya partidario de la desvinculación de la idea de justicia en la determinación del contenido de la ley, explicita sintéticamente esta identificación entre legalidad y legitimidad cuando escribe que «Donde no hay ley, no hay injusticia» (*Leviatán*, ed. citada, página 226).

debe conocer y describir el orden normativo, complementada por la rigurosa separación entre moral y derecho, se oponía, por lo menos, a ese primitivo mecanismo de legitimación basado en la absorción de lo político por lo jurídico. No sólo excluía a la moral en la legitimación de lo jurídico³⁴ sino que también pretendía desvelar su inversión: el uso de la propia positividad del derecho como elemento de su legitimación.

III. LA INSTRUMENTALIZACION PLEBISCITARIA DE LA IDENTIDAD DEMOCRATICA

El principio de identidad —y su manifestación más genuina, la democracia directa— en la búsqueda de una voluntad general no mediada es inicialmente crítico y liberador.

La democracia, en su máxima expresión, no sería más que la realización total de este principio; es decir, supondría a un pueblo presente en su totalidad y no representado. La tesis de ROUSSEAU, según la cual, «la soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada, consiste esencialmente en la voluntad, y ésta no puede ser representada: es ella misma o es otra»³⁵, combate primordialmente el *pactum subiectionis*, que desde HOBBS es componente ideológico de la representación política³⁶. Así pues, ROUSSEAU pretendía llevar la razón ilustrada al límite de sí misma, abriendo el paso a la última instancia de legitimación, la democrática³⁷.

En la perspectiva del pensamiento socialista, la democracia de identidad tuvo sus apologistas a partir de la revolución de 1848, conservando cierta influencia en muchos partidos obreros hasta los comienzos

³⁴ «Semejante legitimación del derecho positivo podrá, pese a su insuficiencia lógica, prestar buenos servicios políticos. Desde el punto de vista de la ciencia, es inaceptable. Puesto que no corresponde a la ciencia jurídica legitimar al derecho, no tiene por qué justificar en forma alguna —sea mediante una moral absoluta, o sólo a través de una moral relativa— el orden normativo que sólo debe conocer y describir». (HANS KELSEN, *Teoría pura del derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pág. 82).

³⁵ ROUSSEAU, *El contrato social*, Espasa Calpe, pág. 52.

³⁶ En realidad, como es sabido, la doctrina democrática roussoniana se conforma en la crítica a la idea de representación de su gran antagonista HOBBS.

³⁷ «En realidad —escribe JULIÁN SANTAMARÍA— tan sólo ROUSSEAU consideraba la intervención directa del pueblo en la legislación como una condición inherente a la naturaleza misma de la soberanía y de la libertad. La participación directa del pueblo constituye la condición y la garantía de la libertad en cuanto que la libertad se concibe como autodeterminación, lo que significa, en el lenguaje roussoniano, que uno sólo se somete a la ley que se ha dado uno mismo de tal modo que al obedecer a la ley uno no se obedece más que a sí mismo». («Participación política y democracia directa». En *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje a Carlos Ollero*, Madrid 1972).

del siglo siguiente. RITTINGHAUSEN y VÍCTOR CONSIDERANT³⁸ incorporaron la crítica roussoniana a la representación, que consideraban expresión de la dominación política de la burguesía sobre todo el pueblo. Sólo la intervención directa de éste en la legislación —que articulaban a través de insólitos procedimientos— permitiría una transformación social con intención igualitaria. Sus tesis fueron rebatidas por otros revolucionarios como PROUDHON, LOUIS BLANC y KAUTSKY, no sólo por su impracticabilidad, sino también porque consideraban que la lucha por el sufragio universal y la electoral en el marco del sistema representativo era más adecuada para la organización del proletariado y para la defensa de sus intereses, que la pretensión de imponer mecanismos de democracia de los que extraer directamente voluntad de un pueblo escindido³⁹. En todo caso, la revocabilidad de los representantes y la reducción de la duración del mandato fueron puntos programáticos que quedaron incorporados al acervo teórico político del radicalismo socialista. MARX y LENNIN propusieron para el período revolucionario formas de participación, cuyo referente era la identidad democrática aun sin contemplar el gobierno directo en sentido estricto. Así MARX en sus escritos sobre la Commune de París de 1871 —supuesto el carácter clasista del potencial Estado proletario y sin pretender con ello articular una voluntad unitaria del pueblo— concebía al sufragio universal como instrumento para que la mayoría proletaria interviniera directamente en la Administración, a través de los compromisarios que debían rendir permanentemente cuentas a sus electores⁴⁰.

LENNIN, en *Estado y revolución*, plantea la supresión del parlamentarismo como necesidad ineludible para implantar un contacto estrecho del poder con la fuente original de la voluntad popular. El sistema de los soviets proscibía aquel parlamentarismo: la corta duración del mandato, la posibilidad de revocar en cualquier momento la representación conferida y la consiguiente dependencia absoluta con respecto a los electores iba,

³⁸ De M. RITTINGHAUSEN caben citarse las siguientes obras: *La Législation directe par le peuple*, París, 1850; *La Législation par le peuple et ses adversaires*, Gante, 1852; *Sur la nécessité de la législation directe par le peuple*, París, 1869. De V. CONSIDERANT, *La solution au le gouvernement direct du peuple*, París, 1850. SANTAMARÍA recoge en el trabajo anteriormente citado una breve referencia a estos autores, así como a aquellos otros que, como PROUDHON, L. BLANC y KAUTSKY, criticaban la inclusión de la democracia directa en el programa político de la clase obrera.

³⁹ Generalizando, estos autores sostienen que el gobierno directo del pueblo se puede convertir en una amenaza para las conquistas revolucionarias, sobre todo por el efecto ideológico de inercia del conservadurismo, especialmente en la sociedad rural. Para el proletariado, la lucha en el seno del sistema representativo, primero orientada hacia la consecución del sufragio universal y luego hacia el control de la Asamblea de Representantes, es más efectiva y potencia más su organización. El partido obrero surge y se robustece en las grandes ciudades industrializadas y, antagónicamente, la democracia directa aumenta el peso de las áreas rurales conservadoras.

⁴⁰ Véase «La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850». En *Obras escogidas*, I, de MARX y ENGELS, Akal, Madrid, 1971, pág. 122 y ss.

en principio, dirigida a hacer más plausible la identidad entre gobernantes y las clases revolucionarias.

No obstante, la pretensión de realizar la «verdadera» democracia, no representativa entre otras cosas, se ha instrumentalizado por diversas tendencias autoritarias y plebiscitarias, en las que la voluntad unánime no responde más que a una unitaria manipulación. La democracia de identidad, como alternativa crítica al parlamentarismo representativo, ha servido de fundamento a los sistemas totalitarios. Esta autosupresión de la democracia de identidad, la justificación de la heteronomía existente por medio del ideal de identidad, se realiza —según MARTÍN KRIELE— a partir de dos tipos básicos: «o bien se traslada la identidad ilimitada al futuro como una meta final, o bien se da como decisión plebiscitaria en favor de la dictadura al comienzo del Estado de puro poder»⁴¹. En el primer tipo, la heteronomía para lograr la autonomía, ésta es concebida como una meta a largo plazo, cuya consecución está ligada a condiciones que sólo pueden lograrse mediante la concentración del poder del Estado. En el segundo tipo, el sometimiento plebiscitario a la heteronomía, el pueblo se somete en un acto de libre autodeterminación, al dominio ilimitado de ciertas personas, lo que legitima democráticamente éste.

En la práctica de las democracias socialistas predomina el uso de la primera de las fórmulas citadas para su autolegitimación: la sociedad comunista estatal, «asociación, en la que el libre desarrollo de cada uno es condición para el libre desarrollo de todos»⁴², sólo podría ver la luz después de la dictadura del proletariado que erradicaría el dominio de clase⁴³. Hay que tener en cuenta que los *soviets* revocables, a los que nos hemos referido, se pretendían controlados sólo por el proletariado y otros estratos considerados como revolucionarios. Aun así fracasaron: si LENNIN afirmaba que se debía dar «todo el poder a los *soviets*», la realidad puso inmediatamente de manifiesto que la dictadura democrática del proletariado, ejercida por mediación de los mismos, fue sustituida por la dominación del nuevo Leviatán y vanguardia de aquél: el **partido**⁴⁴.

El «sometimiento plebiscitario a la heteronomía» fue usado por Na-

⁴¹ MARTÍN KRIELE, *Introducción a la Teoría del Estado*, Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 328.

⁴² K. MARX y F. ENGELS, *El manifiesto comunista*, Ed. Ayuso, Madrid, 1977, pág. 47.

⁴³ HANNAH ARENDT, sin embargo, no encuentra en la doctrina marxista un referente teleológico a la democracia de identidad; «no puede hallarse ninguna referencia a este objetivo ni en las palabras ni en la sustancia de las enseñanzas de MARX y de LENIN; ambos apuntaban, por el contrario, a una sociedad en la que la necesidad de una acción pública y de la participación en los asuntos públicos se «esfumarían» junto con el Estado» (HANNAH ARENDT, *Crisis de la República*, Taurus, 1973, pág. 129).

⁴⁴ Aunque el Estado de los *soviets* nacía de una consciente y calculada oposición a la democracia representativa y pretendía abreviar en lo posible la representación indirecta, no obtuvo ningún éxito en este terreno: antes al contrario, condujo a un sistema hipertrofiado de pequeños parlamentos innumerables y escalonados (finalmente subsumidos en la organización del partido).

poleón Bonaparte, quien convocó plebiscitos populares buscando legitimidad democrática, cuando asumió el cargo de primer Cónsul vitalicio y, posteriormente, el de Emperador. Napoleón III revivió esta práctica después de su golpe de Estado en 1851 ⁴⁵.

En el período que va de la primera a la segunda guerra mundial, surge una nueva concepción político-constitucional que tiende a incorporar instituciones de la democracia directa al sistema parlamentario, que va a ser prolongada e instrumentalizada por los movimientos fascistas.

Como es sabido, la extensión del sufragio a los desposeídos y a las capas de la población menos privilegiadas, llevó consigo el transplante de las contradicciones sociales a la esfera político-institucional. La crisis del parlamentarismo, con la inestabilidad gubernamental que lo caracterizaba, no era más que una consecuencia de aquello. Sin solucionar con ello el problema original, muchos teóricos se mostraron partidarios de la introducción del *appel au peuple* en el sistema constitucional, para limitar la siempre vacilante soberanía parlamentaria. La participación popular no vinculada al esquema de representación organizado por los partidos, la consulta directa que se impone a la Asamblea contribuiría a reforzar al poder ejecutivo, arbitrando los conflictos entre Gobierno y Parlamento. Sobre todo en los sistemas pluripartidistas, en los que el Gobierno aparece sustentado por precarias coaliciones, el plebiscito disiparía las incertidumbres gubernamentales y simplificaría el panorama de alternativas políticas, imponiendo una fórmula final de supralegitimación. Lógicamente, se recurre a la tesis roussoniana del carácter más democrático de la expresión directa de la voluntad general, para fundamentar lo que no era más que un intento de reforzar el poder gubernamental en los sistemas parlamentarios.

El movimiento fascista, que surgió como tercera vía al irrefrenable enfrentamiento entre capitalismo y socialismo, instrumentalizó y llevó mucho más allá el recurso al plebiscito como fórmula de legitimación; lo que se adecuaba a un régimen que se mostraba como alternativa al demócratismo representativo. El sistema totalitario que propugnaban se fundamentó en el referido «sometimiento plebiscitario a la heteronomía».

Diversos autores filo-fascistas dieron cobertura teórica a la tesis del carácter plebiscitario y, por tanto, directa y radicalmente democrático de estos regímenes.

Entre ellos hay que destacar al ya citado CARL SCHMITT, cuyo círculo teórico —que nos sirve de modelo— se entronca en la visión roussoniana: «En tanto el Parlamento es una representación de la unidad polí-

⁴⁵ Sobre el plebiscitarismo de los dos Napoleones véase, por ejemplo, CARL J. FRIEDRICH, *Gobierno Constitucional y Democracia*, Madrid, 1975, v. II, pág. 551 y ss. También M. FLORY, «L'Appel au Peuple Napoleoniem», en *Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, Juillet-Sept., 1952.

tica, se encuentra en contraposición con la democracia»... «la representación envuelve el contrase decisivo frente al principio de identidad ⁴⁶. Pero pretende llevar más allá su entronque con las tesis de ROUSSEAU, introduciendo como punto de partida la vinculación entre identidad democrática e igualdad. Para aquel autor, «la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad» ⁴⁷ garantiza el principio de igualdad, convirtiendo el individuo en parte de un todo indivisible. La expresión de esa homogeneidad es la voluntad general —identificable con la de la mayoría— que determina la sumisión individual. SCHMITT pretende seguir el mismo hilo argumental y así escribe que la democracia tiene como punto de partida una sustancial igualdad que es, en esencia, homogeneidad del pueblo: «La igualdad que corresponde a la esencia de la democracia se dirige por eso siempre al interior y no hacia fuera: dentro de un Estado democrático son iguales todos los súbditos ⁴⁸. Esta igualdad «hacia dentro» de la unidad política se extiende a la identidad entre dominadores y dominados: «De este modo recibe su sentido ideológico la expresión de que la democracia es una dominación del pueblo sobre sí mismo» ⁴⁹.

Pero ¿cómo se expresa esa voluntad de dominación del pueblo sobre sí mismo? Por supuesto, no a través del sufragio secreto del sistema parlamentario, cuyo resultado es la suma de opiniones privadas ⁵⁰: «La forma natural de la manifestación inmediata de voluntad de un pueblo es la voz de asentimiento o repulsa de la multitud reunida, la aclamación. En los grandes Estados modernos, la aclamación, que es una manifestación natural y necesaria de la vida de todo el pueblo, ha cambiado su forma. Se manifiesta como opinión pública». «Pero su esencia y significación política estriban en que puede ser interpretado como aclamación» ⁵¹. Es decir, que sólo el pueblo presente y reunido produce lo público, sólo así es potencialmente una entidad pública capaz de aclamar que es la forma natural de la manifestación inmediata de voluntad de un pueblo.

No podemos aquí entrar en los entresijos de una posible concilia-

⁴⁶ CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, pág. 253.

⁴⁷ ROUSSEAU, *El contrato social*, ed. citada, pág. 42.

⁴⁸ CARL SCHMITT, ob. cit., pág. 264, «La igualdad democrática es, en esencia, homogeneidad, y por cierto, homogeneidad del pueblo. El concepto central de la Democracia es Pueblo, y no Humanidad. Si la Democracia ha de ser una forma política, hay sólo Democracia del Pueblo y no Democracia de la Humanidad» (pág. 271).

⁴⁹ «Democracia es identidad de dominadores y dominados, de gobernantes y gobernados, de los que mandan y los que obedecen. Esta definición resulta de la sustancial, que es supuesto esencial de la Democracia. Excluye el que la distinción dentro del Estado democrático de dominantes y dominados, gobernantes y gobernados, exprese o produzca una diferencia cualitativa» (ob. cit. pág. 272).

⁵⁰ «Así, no aparece ninguna voluntad general, ninguna '*volonté générale*', sino sólo la suma de todas las voluntades individuales una *volonté de tous*». «La aplicación consecuente del secreto del sufragio no es democrático porque expulsa al ciudadano individual de la esfera de lo público». (Ob. cit., págs. 284 y 285).

⁵¹ CARL SCHMITT, ob. cit., págs. 96 y 285 respectivamente.

ción entre democracia y absolutismo, nacida de la imposición del principio de igualdad sobre el iusprivatismo liberal. Sólo advertiremos de lo imprescindible que era para sistemas antagónicos al Estado liberal de Derecho, el uso del plebiscito, que, siendo una fórmula extraña y en cierto modo opuesta a la democracia representativa, justificaba el desenvolvimiento autoritario de la mayoría «expresada» en él, que pueda someter a cualquier particularismo. Una manifestación de la identidad democrática se usa así como punto de partida para la materialización del hobbesiano *pactum subiectionis*⁵².

De alguna forma bajo el manto del aparato conceptual roussoniano se reproduce la intención teórico-ideológica de HOBBS, lo que, obviamente, no es extraño: supone recorrer hacia atrás el camino por el que ROUSSEAU avanzó hacia el principio de legitimidad democrático.

CARL SCHMITT lleva hasta el final la fundamentación de la dictadura partiendo del ideal roussoniano: sólo de la aclamación plebiscitaria es posible extraer la voluntad general, pues sólo en la muchedumbre reunida el individuo se desprende de sus intereses privados y actúa motivado por lo público⁵³. Sin duda CARL SCHMITT encontró en la doctrina de ROUSSEAU un campo abonado para su racionalización. La democracia roussoniana es especialmente susceptible de servir de postulado a un poder manipulador. La voluntad general debe siempre imponerse, pero no siempre queda dilucidado el juicio que le puede servir de guía. ROUSSEAU escribe que la voluntad general es antes consenso de corazones que de argumentos; la opinión de las costumbres simples y las buenas almas⁵⁴. *La volonté générale* como *corpus mysticum* está ligada al *corpus physicum* del pueblo reunido⁵⁵, pero según sus alusiones, entendiéndolo más dispuesto a la aclamación que al raciocinio político de un público ilustrado.

Por último, es evidente por sí mismo que los presupuestos de los que las teorías analizadas parten, la existencia de una homogeneidad de intereses en el pueblo que refrenda plebiscitariamente y la existencia de una opinión pública no manipulada, chocan con la realidad de los sistemas a los que pretenden legitimar, en los que el adoctrinamiento político se dirige sustancialmente a hacer asumir como motivos de acción subjetiva los fines del Estado totalitario.

⁵² Como vimos, la idea moderna de representación, que excluye el mandato, se nure de alguna forma del modelo teórico de legitimación de HOBBS. En realidad en la del plebiscito como punto de partida para la legitimación de la dictadura se reproduce también su idea de representación, si bien con aquél se recalca el enraizamiento del régimen en la identidad democrática.

⁵³ Aquí habría que considerar también lo que CHRISTOPH MÜLLES señala: la «legitimación democrática» de la dominación del caudillo se basa en la idea de que «identificación» forma parte de «identidad», mientras que, en realidad, supone directamente heteronomía (*Das imperative und freie Mandat*, 1966 págs. 43 y 55). En KRIELE, ob. cit., pág. 332).

⁵⁴ ROUSSEAU, *El contrato social*, pág. 81.

⁵⁵ JUNGEN HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili. S. A., Barcelona, 1981.

IV. LA PARTICIPACION POLITICA Y LOS PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y REPRESENTACION EN EL ACTUAL ESTADO DEMOCRATICO

Era imprescindible extraer el aspecto encubridor que se ha ido incorporando a los principios aludidos, a la hora de confrontar su institucionalización en el complejo entramado del moderno Estado social. Hoy el extraordinario desarrollo de los medios de comunicación y de la propaganda, que operan psicotécnicamente sobre las masas, convierten en frase hueca el *government by public opinion* y en gran medida quitan relevancia a la presumida contraposición entre los principios de representación e identidad ⁵⁶.

Independientemente de las dificultades técnicas que conllevaría, en una primera instancia se puede pensar que la institucionalización de la democracia de identidad elevaría el grado de legitimidad del sistema político a sus más altas cotas. Pero la incidencia de los medios de «captación» de masas haría sólo aparente la realización de esa utopía. Las votaciones directas son especialmente susceptibles a la manipulación: esto se hace evidente si observamos, por ejemplo, que en el referéndum quien plantea la cuestión tiene en sus manos el determinar la decisión objetiva, sobre todo porque elige el momento de la votación y puede encontrar fórmulas para plantear la cuestión en la que se encuentre implícita la respuesta ⁵⁷.

El ya añejo dominio del Partido —condicionado manipulador de los *mass media*— sobre la vida pública y específicamente de todo proceso de votación diluye el radicalismo de la contradicción entre principios a la que nos estamos refiriendo. Pero sobre todo pone en duda la propia virtualidad de la democracia representativa occidental, que se halla a punto de perder, incluso, su función simplemente representativa por obra de las maquinarias de los partidos, que en realidad ya no representan siquiera a sus afiliados sino, más bien, a sus funcionarios.

Se ha dicho que el progreso ilimitado de la evolución democrática

⁵⁶ Escribe FRIEDRICH que «cuando un especialista inteligente en relaciones públicas puede demostrar la pretensión de haber cambiado la mente del público en cuestiones básicas, la creencia en el hombre medio, en el ciudadano común, que representaba en ciertas épocas un obvio aspecto del constitucionalismo ortodoxo, ha de replantearse de acuerdo con las nuevas realidades». (*Gobierno constitucional y democracia*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1975, v. II, pág. 25). En realidad, la publicidad producida por los *mass media* no se ajusta a la que servía, en el primitivo Estado liberal, al control y a la supervisión de la actividad gubernamental. La publicidad crítica fue desplazada por la publicidad manipuladora.

⁵⁷ Por otro lado, es conocida la tendencia del cuerpo electoral a comportarse de manera pasiva frente a la decisión —no hay más que ver la alta cifra de abstenciones— y a dar la respuesta que suponga el mínimo conflicto con el sistema dominante.

encuentra su comienzo y su fin con la introducción del parlamentarismo⁵⁸; hoy la monopolización de la política por los partidos acentúa la detracción de las funciones políticas del pueblo, al que la letra de la ley llama soberano.

La decisión política en las actuales democracias se ha trasladado del Parlamento a los partidos. Pero, y eso es lo verdaderamente importante, desde el punto de vista de las virtualidades de la representación política, el acuerdo intraestatal, que tenía lugar en el Parlamento, ha perdido su carácter de controversia racional.

El compromiso político no sólo ha cambiado de ubicación haciéndose extraparlamentario sino que, a la par, ha transformado su estructura. En realidad, la capacidad de la representación política en la formación de una voluntad estatal a través del acuerdo racional, que la legitimaba frente a la rigidez de los mecanismos de democracia directa sólo tenía existencia en y para el estricto monopolio burgués del sistema político. En el seno del Estado liberal «sólo podían desarrollarse los conflictos sobre una base de intereses relativamente homogéneos y en formas relativamente razonables; esto es, sólo podían estipularse los conflictos elevados a la consideración parlamentaria recurriendo a la racionalidad y permaneciendo en un sistema de leyes generales y abstractas, puesto que el conjunto de decisiones materiales que había que tomar en una sociedad de intercambio y circulación —neutralizada como esfera privada— estaba mediado por el mecanismo de mercado y era, en principio, impolítico. Estaba la publicidad política tan deslastrada de la concurrencia entre intereses individuales privados, que podía tomar las decisiones reservadas al compromiso político, valiéndose del procedimiento del raciocinio político»⁵⁹.

Sin embargo, en el Estado social, la incorporación a la esfera pública de intereses sociales radicalmente contradictorios ha transformado al compromiso político en actividad compensatoria, a la que es ajeno el raciocinio político: se desenvuelve en un juego de presiones y contrapresiones sociales alternativas y en el contexto del «equilibrio precario característico de una constelación de poder que se desenvuelve entre el aparato del Estado y los grupos de intereses»⁶⁰. La incorporación al Parlamento de las capas no burguesas, como consecuencia de las ampliaciones del censo electoral que condujeron finalmente al sufragio universal, llevó el radicalismo de las contradicciones sociales a la publicidad institucionalizada, imposibilitando el compromiso racional, razón de ser de la representación en el Estado liberal⁶¹.

⁵⁸ KELSEN, *Teoría General del Estado*, pág. 404.

⁵⁹ JURGEN HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1981, págs. 224, 225.

⁶⁰ JURGEN HABERMAS, ob. cit., página 225.

⁶¹ En este proceso se inscribe la transformación pública, que de órgano de control de la dominación, pasa a convertirse en agente de la misma. Escribe HABERMAS «que los

En definitiva, resulta muy complejo el análisis de la adecuación a la legitimidad democrática de los principios de identidad y representación en nuestras actuales democracias de masas, en las que, por un lado, los *opinión-molding services* organizan la opinión y se da una integración parcial de la esfera política en la del consumo, en el marco del protagonismo de las organizaciones burocrático-partidistas. Y en las que, de otro lado, la decisión política resulta de un complejo proceso de interacción entre los poderes sociales y no de un compromiso político, público y racionalizante.

Obviamente el entramado de poderes sociales no es ajeno a la determinación de la opinión y, desde luego, imposibilita el que la política sea susceptible de revestir la forma de autoridad racional canalizada por hombres libres que tomen directamente en sus manos la ordenación de su vida en sociedad a través de una delegación meditada de la propia voluntad. Hay que contar con que la democracia no se queda anclada en la neutra identidad entre gobernantes y gobernados, se «amplía —necesariamente— hasta convertirse en postulado de la identidad de quienes trabajan socialmente y de quienes determinan el desarrollo de la sociedad»⁶². El núcleo de la idea de democracia no puede dejar de ser la exigencia de una igualdad material.

En esta perspectiva, la diferencia entre gobernantes y gobernado no puede ser suprimida simplemente, aunque esa imposibilidad no debe esconderse en la aceptación de la autonomía del poder político. No debe llevar a la reducción de la democracia a un sistema de equilibrio posible, a su formalización en un conjunto de reglas de juego que conlleve la «fetichización» de la participación de los ciudadanos⁶³ y que haga posible la separación de aquélla del proceso real de su origen social. En el concepto de democracia debe pervivir la idea de autodeterminación del hombre, que la hace cómplice necesario de los cambios sociales que tienden a aumentar la emancipación humana en su sentido integral.

La democratización bajo este presupuesto no tiene que significar una preferencia apriorística por un determinado tipo de organización, en pró de la democracia representativa o de la de identidad. «De lo que se trata —escribe JURGEN HABERMAS— es de encontrar mecanismos que puedan fundamentar la suposición de que las instituciones básicas de la sociedad y las decisiones políticas fundamentales hallarían el asenti-

irreconciliables intereses que, con la ampliación de lo público, fluyen a la esfera de la publicidad se procuran su propia representación en una opinión pública escindida y convierten a la opinión pública dominante en cada momento en un poder coactivo, a pesar de que, en otros tiempos, tenía que ser ella la encargada de disolver todo tipo de coacción en la única coacción de la inteligencia» (HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública*, página 164).

⁶² JÖRG KAMLER, «Objeto y método de la ciencia política», en ABENDROTH y LENK (ed.) *Introducción a la Ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1971, pág. 25.

⁶³ JÜRGEN HABERMAS, «Concepto de participación política», en *Capital monopolista y sociedad autoritaria* (Varios autores) Fontanella. Barcelona 1973.

miento voluntario de todos los afectados si éstos pudieran participar —en libertad e igualdad— en los procesos de formación discursiva de la voluntad»⁶⁴. En este sentido, HANNA F. PITKIN, aun aceptando las dificultades que atraviesa el ejercicio de la función representativa, la multitud de agentes mediadores que han penetrado en la relación entre el votante y el diputado electo y la red de presiones y requerimientos a los que se ve sometido aquél, considera posible reconstruir para la política actual un modelo de «*representation as a substantive acting for others*», ceñido al liberal⁶⁵. Entre otras cosas, porque «la política abunda en objetivos en los que los hombres se comprometen de un modo difícilmente accesible a una argumentación racional (...). Es un campo en el que la racionalidad no es garantía de acuerdo. Pero, al tiempo, los argumentos políticos como tales no carecen de relevancia y por su concurso se puede llegar a acuerdos. La vida política no consiste meramente en hacer elecciones arbitrarias ni tampoco en el regateo entre intereses y aspiraciones privadas. Es siempre una combinación de regateo y compromiso en la que hay comisiones irresueltas y conflictivas, y deliberación en común sobre política pública, para la cual los hechos y argumentos racionales son relevantes»⁶⁶. La representación política coadyuvaría a la democracia, como «acuerdo público, institucionalizado que implica a muchos grupos y personas y que se desarrolla por los complejos caminos de los acuerdos sociales a gran escala». «Lo que lo convierte en representación no es la acción particular de cualquier participante, sino el funcionamiento y la estructura *over-all* del sistema, los modelos y las pautas que surgen de las múltiples actividades de muchas personas»⁶⁷.

No obstante, y aún teniendo en cuenta todas las reservas expuestas sobre el carácter de las sociedades democráticas contemporáneas, es posible vislumbrar en el uso de los métodos de la democracia de identidad, ciertas consecuencias positivas en lo que se refiere a la elevación del grado de autodeterminación de las mismas. La inclusión de los llamados métodos de democracia semidirecta —iniciativa popular, referéndum, etc...— en Constituciones representativas, contribuye a alcanzar una mejor realización de la verdadera libertad política, sobre todo en la medida en que hagan más —pública— aquella «política» sobre la que no siempre se ejercen controles efectivos. El dañino uso que de las consultas populares directas —constitucionalizadas en el período de entreguerras— hizo, sobre todo, el autocrático nacionalismo de masas alemán, no debe ocultar

⁶⁴ JÜRGEN HABERMAS, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Taurus, Madrid, 1981, pág. 252. Para este autor el hecho de que ROUSSEAU mezclara la introducción de un nuevo principio de legitimación con propuestas tendentes a la institucionalización de un orden justo de dominación, ha facilitado el error de considerar sólo democracia en sentido estricto a la directa.

⁶⁵ HANNA FENICHEL PITKIN, *The concept of representation*, University of California Press, California, 1972, págs. 209 y ss.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 212.

⁶⁷ *Ibidem*, págs. 221 y 222.

su actual utilidad democrática, sobre todo ante la compleja trama de la de las democracias representativas que oculta al ciudadano la articulación real de las decisiones políticas y excluyendo *a priori* la posible fiscalización. Sin embargo no se puede pretender más que un éxito relativo de los mecanismos de democracia semidirecta, en el difícil empeño de poner en evidencia a solapadas instancias de presión social o en el de tirar de la manta de la manipulación en la democracia.

La inserción de mecanismos de democracia semidirecta en la democracia representativa es algo que de suyo conviene a los principios sobre los que descansan aquéllos y ésta. Identidad y representación no sólo no se excluyen, sino que, por el contrario, coexisten necesariamente e, incluso, conceptualmente, no son más que la negación del otro. El límite de ambos se encuentra precisamente en la imposibilidad de aplicación exclusiva de uno de ellos. Ambas posibilidades, identidad y representación, «no son más que puntos de orientación contrapuestos para la conformación concreta de la unidad política». No hay Estado sin representación: «Ni aun en el supuesto de la reunión de todo el pueblo en asamblea deja de haber representación: en ella la unidad política está representada en un espacio y en un momento determinado»⁶⁸. De la misma forma, el principio de representación no puede ser ejecutado pura y absolutamente. La condición de lo público necesariamente debe acompañarle.

Así cualquier fórmula de identidad democrática —pensemos en la iniciativa popular— posibilitando la «presencia» del pueblo, atempera el riesgo antidemocrático de la representación estricta⁶⁹. Aunque constitucionalmente no pueda limitar a la representación política y, consiguientemente, al hipertrofiado mecanismo partidista, puede potenciar al menos la publicitación de la discusión política, e incluso devolver al Parlamento algo de su sentido genuino como lugar de la controversia pública. Aunque es ingenuo pensar que el voto popular directo se sobrepone al entramado formado por las organizaciones defensoras de intereses sociales específicos y los partidos, no lo es tanto esperar a que contribuya a despertar a la publicidad política de su postración e incluso a revitalizar al Parlamento como lugar del público y mutuo convencimiento sobre la base de intereses generalizables.

⁶⁸ CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, pág. 238.

⁶⁹ «El referéndum puede desempeñar un papel funcional; sin entorpecer el funcionamiento regular de las instituciones restantes, el referéndum por iniciativa popular puede servir, al menos parcialmente, para limitar la preponderancia de los partidos cuando éstos operan exclusivamente como la maquinaria de poder de ciertos grupos de interés. En tales casos, el partido o los partidos no juegan otro papel que el de grupos organizados y, de ahí, que no haya inconveniente en aceptar la funcionalidad de la participación directa como instrumento de los restantes grupos para controlar y limitar el monopolio de los que se organizan como partido. (SANTAMARÍA, ob. cit., pág. 781.)