

# REPRESENTACION Y PLURALISMO TERRITORIAL

(La representación territorial como respuesta  
a la crisis del concepto jurídico moderno  
de representación)

Por JUAN J. SOLOZABAL

## SUMARIO

A) Introducción. Representación y representatividad. La representación en el Derecho público y el privado.—B) La historia de la representación política: 1. Introducción. 2. Constitución estamental y Monarquía absoluta. 3. Representación y Revolución francesa.—C) La concepción jurídica moderna de la representación política: 1. Introducción. 2. Teoría organicista: Laband, Kelsen, Jellinek. 3. Teoría liberal. Su reformulación por Carré.—D) Representación y pluralismo. La crisis del concepto jurídico de representación.

### A) INTRODUCCION. REPRESENTACION Y REPRESENTATIVIDAD.

#### LA REPRESENTACION EN EL DERECHO PUBLICO

#### Y EL PRIVADO

El concepto de representación territorial supone el concepto genérico de representación, del que es manifiestamente una variedad; pero al mismo tiempo implica una rectificación del mismo, pues, aquél no puede alcanzarse sino a través de la propia crisis de la idea de representación política.

Como vamos a ver muy pronto la problemática en torno a la representación es muy abundante. No está claro en qué consiste su propio concepto, qué es lo que denota la acción de representar, dificultad que resalta de modo

especial cuando la perspectiva que se escoge es la jurídica, esto es cuando se trata de utilizar en el lenguaje político la idea jurídica de representación, lo que implica en definitiva la trasposición al Derecho público de una categoría originaria del Derecho privado, constituyendo un empeño lleno de dificultades que muchos autores han finalizado abandonando.

Tampoco aparece clara la dimensión institucional del concepto, en particular las consecuencias organizacionales de la representación: a veces, preferentemente hoy, la idea de representación es asociada a la elección, pero como también veremos no siempre ha sido así, de modo que determinadas instituciones no electivas se han considerado representativas, y aún en la hora presente las Constituciones monárquicas reconocen a los reyes alguna importante función en este sentido, en el nivel simbólico o integrativo. Curiosamente las dificultades en la institucionalización de la representación o en su funcionamiento alcanzarán a ésta: y así la crisis del Parlamento acabará afectando a la propia idea de representación, a su mismo concepto.

Muchas de estas dificultades tienen que ver con el hecho de que en pocos conceptos se da la dualidad política y jurídica de la representación en el mismo grado, aunque no suponga ninguna novedad en el Derecho constitucional el operar con categorías de doble rostro (1).

El concepto de representación es fundamental en la construcción jurídica del Estado: es el instrumento que permite la reducción de la pluralidad social y la conversión de ésta en la unidad de acción y decisión que es el Estado (2). Pero lo que ocurre es que la formulación de la teoría jurídica del Estado y que se cifra en la consideración del Estado como persona organizada, esto es, sujeto de derechos y deberes que opera conforme al ordenamiento a través de sus órganos, se produce en un momento y en un contexto histórico en que la dimensión representativa del Estado —que afecta a la relación entre aparato político y sociedad— no tiene apenas importancia. En el nivel teórico la coherencia de representación y dogmática jurídico-pública será, pues, muy difícil.

De otro lado, la significación política de la representación es muy importante, pues tiene que ver con la legitimación del sistema político. Lo que da un cariz emotivo, una significación política, a la representación que en modo alguno facilita su análisis.

---

(1) Véase especialmente HEINRICH TRIEPEL: *Derecho público y Política*, Madrid, 1974.

(2) HERMAN HELLER: *Teoría del Estado*, México, 1963. ERNS WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: «Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im Demokratischen Sozialstaat der Gegenwart», págs. 405 y sigs., en E. W. BÖCKENFÖRDE: *Staat und Gesellschaft*, citado.

La representatividad pasa a ser un exponente o indicador de legitimación, como el procedimiento más prestigioso de justificar la dominación, de modo que ningún sistema político se muestra dispuesto a prescindir de la rentabilidad que ella comporta, y así todas las organizaciones políticas aparecen como arquetipos o actuaciones ideales de la representación, aunque lógicamente el referente efectivamente empleado, la idea que verdaderamente tengan de representación, pueda variar notablemente en los distintos casos.

No es baladí, pues, a la hora del análisis la relevancia de la dimensión política de la representación, lo que conlleva una plurivocidad del término que dificulta considerablemente su comprensión.

La idea de representación política, que nosotros consideraremos preferentemente desde un prisma jurídico, nos proponemos alcanzarla primero a partir de unas especificaciones terminológico-conceptuales de la idea general de representación y figuras afines (representatividad, representación como proceso y resultado, etc.); en segundo lugar, consideraremos brevemente la relación entre el concepto de representación pública y el correspondiente de Derecho privado; después propondremos una aproximación histórica a la idea de representación, que proporcionará materiales conceptuales de interés y que resultará clarificadora respecto de la dimensión institucional de la misma.

En cuarto lugar nos ocuparemos del tratamiento en la teoría constitucional del concepto y de las dificultades de su inserción en una teoría jurídica del Estado: la situación será calificada como de crisis de modo que la idea de representación territorial se propondrá precisamente como una de las posibles soluciones a la misma, cuyo difícil entronque jurídico y organizacional será adecuadamente puesto de manifiesto.

*Representar* es hacer presente y operante algo que no está presente ni opera en la realidad. Como señala Leibholz, desde una aproximación semántica, representar significa que algo que no está presente en la realidad se hace presente, existente, que se hace actual (*gegenwartig*), algo que estaba ausente (*anwesend*) (3).

En este enfoque resalta la dualidad sustancial subyacente a la idea de representación y a la que, como veremos, algunos autores dotan de significado axiológico: lo representado es especialmente digno y valioso, cualidades que podrán transmitirse al representante; pero el representante aventaja a lo o al representado en su efectiva presencia. De modo que, aunque de cualidad superior, como señala Conde, lo que se representa es una realidad imperfecta, incoada, deficiente que necesita de actualización.

---

(3) Véase LEIBHOLZ: *Das Wesen der Repräsentation*, Berlín, 1960, pág. 26.

Importante es diferenciar, en orden a clarificar el concepto que estudiamos, la representación de la representatividad. La representación se refiere al proceso, instrumentado por medio de determinada articulación institucional, de representar o al resultado objetivo del mismo: de modo que a través de determinada mediación la representación tiene lugar o no. La representatividad, en cambio, se refiere o bien a la condición de los instrumentos a través de los cuales se verifica la representación —así si se trata de un sujeto individual, el calificativo de representativo alude a su carácter modélico o típico y si se trata de un órgano colectivo, por ejemplo un Parlamento o Asamblea, la representatividad viene a suponer la repetición a escala menor de la variedad de lo representado, en este caso la sociedad, plasmada en la diferente procedencia territorial, social, generacional o cultural de sus miembros—; o bien sobre todo, al sentimiento o la convicción de efectividad de la representación. Así, una institución es considerada representativa si la comunidad en la que actúa se encuentra satisfecha de su operación de la representación. Un Parlamento, en concreto, tendrá esta consideración si existe en los miembros de la comunidad respectiva un sentimiento suficientemente generalizado de encontrarse presentes en el mismo y de que sus aspiraciones son tenidas en cuenta en su funcionamiento.

Es muy importante, a efectos analíticos, esta distinción entre representación y representatividad. De hecho lo que califica a una institución de instrumento de representación es su éxito en la consecución de la representatividad y no su morfología ni, por consiguiente, el procedimiento de su formación ni su operación procesal: esto es si debe su origen a una elección, más o menos limpia, libre y competitiva o democrática, o no; ni si existe habilitación o no para su actuación; o si tiene lugar una responsabilidad respecto de la entidad a representar; ni tampoco si existe y opera en un marco institucional con legitimidad de origen, o no.

Aunque obviamente la atención a estos extremos, muy bien analizados en el libro de Pitkin (4), tenga una gran importancia desde un punto de vista ético, político o jurídico.

Evidentemente, el tipo de representación de que nos ocupamos aquí es la representación humana, y más concretamente política, sin que esto quiera decir que se desconozcan las implicaciones de otras clases de representación cuyo estudio es útil para comprender el propio concepto genérico, como es la representación efectuada mediante símbolos o la representación teatral. Así, la representación teatral muestra claramente que en muchos casos de

---

(4) HANNA FENICHEL PITKIN: *The Concept of Representation*, Berkley y Los Angeles, 1972.

representación hay un triple plano a considerar. En este ejemplo concreto el autor cuya pieza se representa, el actor o sujeto activo y el público; y que vale también para mostrar el carácter servicial de la representación: el actor es el instrumento ductil capaz de verificar representaciones distintas, diferente como es del autor, aunque ocasionalmente deba identificarse a la perfección con el papel que aquél ha ideado.

La representación simbólica, por su parte, permite llamar la atención sobre el carácter irracional de toda representación que permite la identificación inmediata y directa (poética) y, por otra parte, evidente y total, entre representante y representado (5).

La idea de representación —o de alguna de las figuras próximas a ella como la de delegación de voluntad o mandato— propia del Derecho privado ha resultado de mucho interés para la construcción de este concepto en el Derecho público. En primer lugar, por razones intelectuales: se trata de un modelo con un *status* doctrinal perfectamente establecido, de modo que el intento de su trasposición al Derecho público forzosamente había de plantearse como ocurrió con otras categorías jurídicas, proceso enmarcado en el significado modélico que, sobre todo en el positivismo, va a tener la construcción *ius* privatista para los estudiosos del Derecho público (6), y en segundo lugar porque la práctica de la representación, esto es el instrumento a través del cual en buena medida ella se verifica en la época medieval, los Parlamentos, se basa sobre esta construcción de Derecho privado como veremos.

En el Derecho privado la representación —salvo los supuestos en que se produce *ope legis*, como en el caso de los incapaces o menores— es un negocio jurídico en virtud del cual los efectos de los actos de un sujeto (representante, delegado) son imputados a otro (representado, principal).

Se trata, pues, de un contrato establecido entre dos sujetos claramente delimitados y con plena capacidad jurídica sobre una determinada actuación específica y a verificar de acuerdo con las instrucciones pertinentes, responsable y revocable.

Fue el profesor Orlando quien, en un famoso trabajo (7), puso de ma-

(5) Libro de PITKIN, en especial, capítulos 3 y 5, «Formalistic Views of Representation» y «Standing for, Symbolic Representation». Sobre la mediación poética verificada en la representación, véase CARLOS BOUSOÑO: *Teoría de la expresión poética*, Madrid, 1963.

(6) Véase WALTER WILHEM: *Metodologia giuridica nel secolo XIX*, Milán, 1974; MAURIZIO FIORAVANTI: *Giuristi e costituzione politica nell' ottocento tedesco*, Milán, 1979.

(7) ORLANDO: «Du Fondement juridique de la représentation politique», en *Revue du Droit Public*, tomo III, págs. 9 y sigs.

nifiesto el carácter inservible de esta categoría iusprivatista en el Derecho público. La representación política no supone vínculo jurídico alguno entre los electores y elegidos, ni siquiera, como señala Burdeau, existe voluntad anterior del representado, que, al contrario, es conformada mediante la actuación del representante, sin que el, por así decir, mandante conozca al mandatario, pues los diputados no preexisten a la elección, existen justamente a su término. La semejanza entre la opinión del representado y la actuación del representante no proviene de un mandato, sino de un acto de confianza del elector respecto del programa y la persona del candidato a elegir.

En segundo lugar, según el Código Civil, el contrato del mandato es siempre revocable a voluntad del mandante. En el régimen representativo, por el contrario, los electores no pueden, en ningún caso, revocar a su diputado antes de la expiración normal de la legislatura, ni podrían revocarle en razón de sus faltas.

En tercer lugar, el mandatario ha de dar cuenta de su gestión. En el ámbito del Derecho público, el diputado no es en absoluto responsable frente a sus electores de su conducta política, de sus discursos o de sus votos: no está obligado a dar cuenta alguna a sus electores.

Finalmente, en cuarto lugar, el diputado político no conoce limitaciones en su representación, referentes al objeto de su gestión ni a la modalidad del ejercicio de la misma, pues, como regla universal, el mandato imperativo está expresamente prohibido en la Constitución.

Esta contraposición absoluta entre la idea de representación en el Derecho público y la del mandato del Derecho privado, que excluye efectivamente todo género de aproximación entre ellas, no ha impedido que se haya intentado cierto emparejamiento por medio de la categoría de la representación de intereses generales.

Así, para el profesor Biscaretti, que sigue a Romano, la representación política entra más bien en la categoría genérica de representación de intereses que suele darse cuando un sujeto actúa en *nombre propio*, pero en *interés de otro*. Sin embargo, se trata de una representación de intereses generales, no particulares o circunscritos a un determinado grupo o sector, como ocurre en el ámbito del Derecho privado.

La representación política aparece como representación integral y genérica de los más distintos intereses de una colectividad concreta «y, por esto, es eminentemente representación de intereses generales o políticos» (Santi Romano).

B) LA HISTORIA DE LA REPRESENTACION POLITICA

1. *Introducción*

El análisis histórico de la representación debe distinguir el período anterior a la Revolución francesa y el posterior. En el período prerrevolucionario la representación, como vamos a ver, corre a cargo bien del monarca o, más típicamente, del Parlamento, que es una institución, como se sabe, de origen medieval. La representación política verificada en el Parlamento está muy próxima a la perspectiva iusprivatista como gestión de negocios, revocable, sometida a instrucciones y de propósito específico. Durante la práctica medieval se afianzan, en efecto, dos características importantes de la representación: su responsabilidad, derivada de su propósito limitado, y el origen electivo de los parlamentarios que poco a poco va afianzándose.

La primera nota tiene que ver con el modelo iusprivatista conforme al que se construye la representación política; sobre la segunda nota es necesario insistir porque a veces es preterida injustificadamente, incluso intencionadamente algunos autores como Schmitt destacan la independencia de representación y elección, llevando implícitamente a contraponer con propósitos claramente mixtificadores ambos términos (8).

El origen electivo del representante (lo que de hecho equivale a su condición democrática) no es, en efecto, un requisito imprescindible, pero aparece como la garantía más segura del buen rendimiento funcional de la representación, pues sólo el representante elegido tiende normalmente a ser considerado representativo hasta el punto de que cada vez más frecuentemente se consideran expresiones sinónimas las de régimen representativo y sistema democrático. De hecho desde muy pronto la representación se vincula a la elección a medida que el Parlamento se afianza —junto al rey— como la típica institución representativa.

Quiero decir que en términos conceptuales es tendenciosa la contraposición schmittiana entre identidad (conseguida bien a través de la democracia directa o mediante la presencia de un líder o caudillo con el que el pueblo, por elección o plebiscito, se identifica) y la representación (modélicamente realizada en el monarca absoluto). El régimen representativo, así pues, no es un sistema de gobierno opuesto a la democracia, sino, dadas determinadas condiciones, su normal manifestación o el sistema a través del cual ella se

---

(8) Véase CARL SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, págs. 231 y siguientes.

realiza. Esta contraposición no sólo es absurda hoy, sino que, en la medida en que el Parlamento se presenta como una institución representativa, tampoco tiene sentido en la época medieval.

Es cierto como veremos que debido al carácter dual característico del sistema político estamental la función encomendada entonces al Parlamento es antes de colaboración y asistencia al monarca que de auténtica participación política o de gobierno, aunque con un relevante papel en la legitimación política (la asistencia estamental es requerida en la creación del Derecho —aunque se presente sólo como su sistematización— y en la decisión sobre los *ardua negotii regni*) y en el ámbito simbólico integrativo.

La otra institución a través de la cual se verifica la representación, si bien con diferentes notas aunque de igual importancia para la comprensión del concepto, es el monarca.

El rey actúa la representación de un modo muy diferente a como lo hace el Parlamento, especialmente durante el período absolutista, según vio con su lucidez característica Hobbes. Esta representación es, en efecto, constitutiva e ilimitada o absoluta, no responsable, por tanto. El monarca más que representar a su reino lo constituye propiamente, es la expresión de su unidad y aun de su propia existencia.

En la organización política estamental existen dos momentos: el de la unidad total expresada en el monarca y el de la pluralidad o variedad de la comunidad o reino manifestada en los estamentos. La integración de los dos planos no se consigue del todo, de ahí el dualismo esencial de esta forma política que se reconoce de ordinario.

En el Estado absoluto la unidad se consigue a costa de la supresión de la variedad: el monarca no se superpone a la sociedad, es su presupuesto y su fundamento. Su actuación constitutiva implica su irresponsabilidad. Si el monarca es todo dado su carácter fundante, el monarca no responde ante nadie ni su actuación conoce, por tanto, límites.

Diversos autores ingleses del siglo XVIII van a alcanzar, como siempre detrás de una práctica política que había conocido la ampliación del apoderamiento de los parlamentarios, el espaciamiento de su mandato y la *desuetudo* de la indemnización, una cierta síntesis entre estas dos perspectivas. Estoy hablando de la visión *whig* o liberal de la representación de autores como Blackstone o Burke, que confieren el carácter representativo exclusivamente al Parlamento, requiriendo, por tanto, su origen electivo, pero que considerarán al parlamentario como representante nacional —y no de ningún sector particular o territorial— y con libertad para actuar, sin mandato imperativo y según su conciencia, en interés de la colectividad, prefigurando la idea de representación propia de la Revolución francesa.

El proceso histórico cuyo sentido general y episodios básicos acabo de sintetizar, se produce, resumidamente, del siguiente modo.

## 2. Constitución estamental y Monarquía absoluta

Es en el *mundo medieval* —prescindiendo de la aportación de la antigüedad (9)— donde tienen sus orígenes las instituciones representativas, apareciendo incluso una auténtica reflexión jurídica sobre la representación en la doctrina de la corporación de los glosadores y canonistas. En efecto, la aparición del Parlamento se retrotrae a la ampliación del consejo del monarca (*Curia regis*) para dictar justicia y pedir consulta. Al principio, sólo son miembros del mismo los nobles y los altos eclesiásticos, después y para recabar de ellos asistencia económica, serán llamados los representantes de condados y burgos. Ello ocurre en Inglaterra ya en 1265 —Parlamento convocado por Simon de Monfort—; o en todo caso en el Parlamento de 1295, el Parlamento modelo, convocado por Eduardo I. Por lo que se refiere a Francia, Felipe el Hermoso, al comienzo del siglo XIV, incorpora representantes de las ciudades a los típicos del Alto Clero y Nobleza. En 1467 las ciudades eligen ya a sus representantes o delegados.

Los Parlamentos medievales pueden caracterizarse porque realizan más una representación de grupos que de individuos. La representación medieval no aparece ligada necesariamente a la elección, aunque ésta poco a poco vaya imponiéndose, ni concibe la existencia de una minoría opuesta al bien común. «La representación medieval —escribe Burdeau— no se encuentra ligada a manifestaciones de la voluntad de todos los miembros; existe cuando la colectividad dispone de una voz capaz de hablar en su nombre.»

En segundo lugar, sus miembros concurren con instrucciones precisas, actuando en nombre y por cuenta de sus distritos particulares. Se trata de una concepción de la representación equiparable a la del mandato privado de la que le separan sus fines específicos, pero no su naturaleza interna.

(9) Si se utiliza una acepción precisa del término representación —relación en virtud de la cual se imputan a A los actos realizados por B dentro de determinados supuestos— hemos de reconocer que en la antigüedad y en el ámbito de lo público, esta figura era en puridad desconocida. Existía, sin embargo, como señala JELLINEK (*Teoría del Estado*, Buenos Aires, 1970, págs. 429 y sigs.), la convicción, aunque no fuese objeto de elaboración jurídica de que las actuaciones de los magistrados en el límite de sus competencias, se consideraban actuaciones del pueblo. También, por no hablar del reconocimiento del principio en las relaciones internacionales, en la fórmula republicana *Senatus populi romani* o en la imperial *Senatus populusque Romanus* se atisba la idea de la representación política.

Por esto, como recuerda Jellinek, el representante se obliga personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios que irroge al mandante por traspasar los límites de sus atribuciones, y, a causa de ello, puede ser despedido o destituido, de su carácter de mandatario.

Además, los Parlamentos propiamente no discutían sino que sólo votaban, no pudiendo decidir ante supuestos no previstos sin recabar instrucciones de sus mandantes.

De otro lado, los Parlamentos medievales no intervenían propiamente en la función del gobierno; se limitaban a «colaborar» en la misma, comunicando quejas y procurando sus remedios antes de aceptar nuevas imposiciones.

Este rol subordinado del Parlamento como *instancia consultiva* fue la constante en el funcionamiento de los Parlamentos medievales y del Antiguo Régimen, a pesar de intentos como el de Philippe Le Brot en 1404. Por lo que se refiere a los Estados generales franceses incluso en el siglo xv, que fue su época dorada, se limitaban a exponer quejas y formular reivindicaciones; pero jurídicamente el poder de promulgar la norma legal sólo pertenecía al monarca.

Cuando en el siglo xviii se intente rescatar un papel activo para los Estados generales, ello resultará imposible, pues la teoría seguirá plegada al mandato imperativo y al cuaderno de instrucciones (10).

Finalmente, las votaciones no tenían lugar por miembros sino por clases. Así, en 1789, el clero y la nobleza tenían los mismos votos que el resto de los veintidós millones de franceses.

Durante los siglos xvi, xvii y xviii los Estados generales sufren un serio declinar, de hecho no se reúnen desde 1614 hasta 1689; y en el resto de los países continentales los Parlamentos lo hacen exclusivamente en las ocasiones solemnes. En Inglaterra, por el contrario, el Parlamento consigue afianzar progresivamente su importancia política, al tiempo que, como es lógico, se alcanza una clara teoría de sus funciones y su posición constitucional.

Durante el siglo xvi el Parlamento inglés consigue un equilibrio de poderes respecto del rey, al transformar su derecho de petición en verdadera capacidad de iniciativa legal con la que contrarrestar el poder de ordenanza y el *ius dispensandi*, manifestaciones del derecho de prerrogativa real. Las revoluciones del siglo xvii, en las que, como es sabido, se entremezclan motivaciones económicas, políticas y religiosas, tuvieron por consecuencia un

(10) Con todo no hay que infravalorar el significado de los Parlamentos medievales. Al final de la Edad Media existe la convicción de que junto al rey representan al pueblo, si bien la representación sólo se produce respecto de los diputados de municipios y corporaciones. Véase A. H. BIRCH: *Representation*, Londres, 1971, pág. 25.

debilitamiento, en favor del Parlamento, de la posición del monarca. El Parlamento consigue confirmar su derecho al consentimiento de impuestos, mientras que el monarca, a quien sigue perteneciendo un derecho de veto, se ve despojado del *ius dispensandi* y su poder de ordenanza. Afirmada la supremacía del Parlamento, la práctica del régimen parlamentario no se haría esperar, pues, como ha puesto de relieve Esmein, en dicha situación no podría haber gobierno sin la colaboración de la Cámara, esto es, sin que los miembros del Ejecutivo procedan de ella.

La elucidación de las causas de esta evolución, como es natural, ha recabado la atención de historiadores y constitucionalistas. En Inglaterra se produce un acuerdo entre nobleza y burguesía en contra de la Corona, que no tiene lugar en el Continente, donde la Corona encuentra apoyo en la burguesía frente a la aristocracia; de otro lado, el aislamiento insular hizo innecesaria la disposición de un ejército que hubiese podido apoyar los deseos de preponderancia del monarca inglés.

Paralelamente a este proceso político tiene lugar una toma de conciencia sobre la naturaleza y funciones de la representación parlamentaria. En Inglaterra, a fines de la Edad Media, se comienza a abrir paso la idea de que el Parlamento representa a todo el pueblo. Sir Thomas Smith, bajo el reinado de Isabel I, declaró que todo inglés estaba representado en el Parlamento, y, por tanto, presente por medio de su representante. En realidad, según recuerda Jellinek, existe constancia documental de que desde la época de Enrique V, los diputados no eran considerados elegidos por una comunidad determinada, sino como representantes de todo el reino.

Como es bien sabido la moderna idea de representación es alcanzada claramente por Sidney, Blackstone y Burke en el siglo XVIII, que coinciden en señalar el carácter representativo nacional de los elegidos al Parlamento y su libertad para actuar, sin mandato imperativo y según su conciencia, en interés de la comunidad. Según Blackstone, «cada miembro, aunque elegido por un distrito particular, sirve a todo el reino. Pues el fin para el que es enviado no es particular sino general: no se trata de servir el único interés de los miembros de su distrito, sino el de la comunidad, en consecuencia no deben consultar a sus constituyentes o tomar su consejo en un punto particular».

Burke, por su parte, en uno de sus famosos discursos a sus electores de Bristol, señalará, en parecidos términos, apuntando, como dice Friedrich, el ideal de la Asamblea representativa con un mandato general del electorado para legislar en el interés público: «El Parlamento no es un *congreso* de embajadores de intereses diferentes y hostiles; intereses que cada uno ha de mantener como agente y abogado, contra otros colegas, agentes y abogados;

el Parlamento es una Asamblea *deliberativa* de una nación, con un interés, el del conjunto...»

Esta idea de la representación —la *whig*— aunque era la preponderante y la que se adecuaba a la práctica política del siglo XVIII en la que se amplían o se hacen generales los apoderamientos, se dejan de pagar indemnizaciones por el desempeño de la función parlamentaria y se espacian los términos del mandato, no era, sin embargo, la única y contrastaba con la mantenida por los *tories*, para quienes la función de los miembros del Parlamento era representar intereses locales y buscar remedios para quejas particulares, asumiéndose que el rey y sus ministros tenían la responsabilidad principal de interpretar el interés nacional.

Curiosamente la teoría *whig* o liberal y la *tory* o conservadora desarrollaban aspectos particulares de teorías de la representación del siglo anterior, pero de significación política inversa.

Así, los *tories* repetían los argumentos medievalizantes sobre la representación de los radicales *levellers* durante la revolución como Wildman y el coronel Raimborough, según los cuales el representante era un agente de intereses parciales en el Parlamento, aunque rechazaban, obviamente, su reclamación del sufragio universal; mientras la insistencia *whig* en la independencia recordaba la visión de la representación de Hobbes como acto de autorización. El representante, según Hobbes, constituía propiamente al representado, sin quien éste no era sino una multitud acéfala y desorganizada. Antes del soberano, en el pensamiento de Hobbes, sólo hay superposición y suma de individuos, simple multitud y caos. «Una multitud de hombres —se lee en el *Leviathan*, libro I, cap. 16— se convierte en una persona cuando está representada por un hombre o persona de tal modo que ésta pueda actuar con el consentimiento de cada uno de los que integran esta multitud en particular. Es, en efecto, la unidad del representante, no la unidad de los representados lo que hace la persona una, y es el representante quien sustenta la persona, pero una sola persona; y la unidad no puede comprenderse de otro modo en la multitud.»

Pero, sin duda alguna, la aportación más significativa al concepto de la representación política proviene de la propia Revolución francesa.

El concepto revolucionario de representación ligó en primer lugar a ésta con la nación, lo que tendría importantes consecuencias jurídicas y políticas. La nación en su totalidad y no ningún sector concreto de la sociedad es el sujeto a representar, lo cual confiere a la representación de una parte su generalidad, esto es su carácter específicamente político, y de otra también su dignidad, derivada de la condición del representado y de la importancia de la función, así como su carácter constitutivo y, por consiguiente, libre: el

representante no expresa tanto la voluntad de la nación como la constituye en realidad. La trascendencia de la función significa la actuación indeterminada y, por consiguiente, no sujeta a límites, irresponsable del representante.

Hay otro rasgo importante de la representación revolucionaria que se refiere a su carácter construido, origen de una práctica más que resultado o sistematización de la misma. La idea revolucionaria de representación se alcanza ciertamente a partir de la negación del sistema representativo del Antiguo Régimen, monarquía absoluta con reminiscencias estamentales, pero también a partir del pensamiento especulativo de autores como Rousseau y Montesquieu y gracias a la reformulación del mismo en la Asamblea constituyente francesa por diputados como Sieyès, Barnave, etc.

### 3. *Representación y Revolución francesa*

Desde nuestra perspectiva, en efecto, nos interesa sobre todo el concepto revolucionario francés de representación que aplica, aunque con mayor conciencia y sistema, ideas parecidas a las contemporáneas inglesas y que ha propiciado el marco teórico de la idea de representación del constitucionalismo actual, e inspirado muchos de sus preceptos al respecto, a pesar de las importantes transformaciones de todo tipo, especialmente la aparición de partidos, experimentadas en nuestro tiempo.

Aunque la elaboración de la representación se produce en el seno de la constituyente por obra de Sieyès, Barnave, etc., la idea francesa debe mucho a los precedentes de la misma en el pensamiento de Rousseau y Montesquieu. En el *Contrato social*, Rousseau adopta dos planteamientos sobre el tema de la representación.

Según su genuino punto de vista, la soberanía de la voluntad general es irrepresentable, como consecuencia de su carácter inalienable. «La soberanía no puede representarse por la misma razón que no puede enajenarse; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; es la misma, o es otra, y en esto no hay punto medio.» La coincidencia entre la voluntad general y la del representante particular puede producirse en algún momento, pero tal coincidencia no tiene por qué ser duradera. «El soberano puede decir 'quiero actualmente lo que quiere tal hombre, al menos lo que dice querer'; pero no puede decir 'lo que este hombre quiera mañana yo también lo querré', puesto que es absurdo que la voluntad se imponga cadenas para el porvenir.» «El pueblo inglés cree ser libre, se equivoca; no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como son elegidos, es esclavo, no es nada.»

Las dificultades técnicas de este punto de vista, esto es, la imposibilidad

en grandes Estados de la reunión de Asambleas generales, le hace admitir como mal menor, la representación, pero concebida como mandato imperativo y a reserva de la ratificación popular.

Para Rousseau, por supuesto, no cabe hablar de ningún tipo de representación en el Ejecutivo: el Gobierno es simple ministro de la soberanía del pueblo.

Como ocurre con el concepto roussoniano de ley, en cuanto expresión de la voluntad popular, la influencia de la idea de soberanía popular se operó a través de una tergiversación de la misma, cuyo prestigio se traspasó a la idea de la soberanía nacional, de contenido totalmente diferente. Esta influencia, indirecta y trucada fue, sin duda, de más relevancia que la ejercida por este autor sobre sus continuadores demócratas, transparente en las Constituciones de 1793, 1848, etc.

En Montesquieu, la representación no deriva únicamente de la imposibilidad de reunir al pueblo, como recuerda Carré, sino de la creencia de que la masa común de los ciudadanos no posee en grado suficiente la capacidad y la prudencia necesarias para apreciar las medidas que reclama el interés nacional (Sieyès señalará en este sentido en un párrafo «industrialista» memorable la falta de ocio en la Europa de los talleres) (11).

En las democracias el pueblo, mediante sufragio, elige a sus representantes, pues dispone de instinto para ello, pero no es capaz de llevar sus propios asuntos. «El pueblo es admirable para elegir a los que debe confiar parte de su autoridad. Pero, en cambio, no sabría llevar los negocios, ni conocer los lugares, ocasiones o momentos para saber aprovecharse debidamente de ellos... La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir de los asuntos. El pueblo, en cambio, no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia.»

A partir de Montesquieu puede hablarse de la representación como gestión en el propio nombre, esto es, con plena independencia de los electores, con libre iniciativa y por cuenta del representado, esto es, sin necesidad de

---

(11) CARRÉ DE MALBERG: *Contribution á la Theorie Generale de l'Etat*, tomo II, París, 1922, pág. 207. «Los pueblos europeos modernos se parecen muy poco a los pueblos antiguos. No hay entre nosotros sino comercio, agricultura, fábricas: el deseo de riquezas parece no hacer de todos los Estados de Europa sino grande talleres. Asimismo, los sistemas políticos de hoy se encuentran fundados exclusivamente en el trabajo. Nos vemos, pues, forzados a no ver en la mayor parte de los hombres sino máquinas de trabajo... La gran mayoría de nuestros conciudadanos no tienen ni bastante instrucción ni suficiente ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que deben gobernar Francia; su parecer es, pues, el de nombrar representantes» (en CARRÉ, *op. cit.*, pág. 207).

ratificaciones: en consecuencia todas las manifestaciones de voluntad o decisiones que el representante produce por el soberano alcanzan inmediatamente igual fuerza o perfección que si hubiesen sido expresados por él mismo.

El concepto de representación del constituyente francés depende estrechamente de su idea de la soberanía nacional. La soberanía no pertenece al pueblo o conjunto de los ciudadanos *uti singuli*, reside en la nación o conjunto de asociados que viven bajo las mismas leyes. Pero la nación como persona colectiva, como unidad moral, necesita ser representada; de hecho, la representación más que actuar la voluntad de la nación, la constituye.

Como consecuencia de requisitos lógicos y políticos que en su momento consideramos y que se derivan de la traslación de la soberanía de su antiguo titular a la nación, el poder supremo aparece dotado de las notas de unidad, indivisibilidad e inalienabilidad. La soberanía «pertenece a la nación —dice el artículo 1, apartado 2, título 3 de la Constitución de 1791— y ninguna fracción del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio».

En atención a estas premisas que residen en la soberanía en la nación concebida como una personalidad moral indivisible:

La Asamblea representa a la nación como colectividad. Los diputados no representan a sus electores concretos sino a la nación y cada uno lo hace en tanto que miembro de la Asamblea. «El diputado —decía Sieyès— es nombrado por un distrito en nombre de la totalidad de los distritos, pero lo es de la nación entera, de modo que todos los ciudadanos son sus comitentes.» El artículo 7 dirá todavía con mayor precisión, «los representantes nombrados en los departamentos, no representan a un departamento particular sino a toda la nación». Los colegios electorales son simples instrumentos técnicos necesarios para que la representación tenga lugar, pero carecen de derechos sobre quienes eligen. Como ha escrito Carré el diputado no representa ni colegios electorales, ni ciudadanos como tales ni ningún conjunto de ciudadanos *uti singuli*, sino a la nación como cuerpo unificado, comprendida en su universalidad global, y distinguida, por tanto, de las unidades individuales o grupos parciales que el conjunto nacional comprende en su seno.

En segundo lugar se prohíbe el mandato imperativo, pues ello supondría la existencia de una voluntad persistente del mandante. Los representantes no actúan la voluntad de la nación sino que, como señalábamos anteriormente, la constituyen propiamente. Jurídicamente no hay dos voluntades como ocurre en toda representación. La nación, como recuerda Burdeau siguiendo de cerca a Carré, no es nada, en tanto los representantes no hayan formulado su voluntad. Su realidad física, su consistencia sociológica, el choque de

las tendencias que ocurren en su seno, no tienen desde el punto de vista constitucional valor alguno.

Además, el diputado es libre de pronunciarse sobre las cuestiones que se debatan en la Asamblea. El representante posee un poder discrecional en virtud del cual, y dentro de su propia competencia, actúa por su iniciativa y bajo su exclusiva apreciación.

De otro lado, los elegidos son irrevocables, pues lo contrario supondría un desacato a la soberanía nacional que se expresa en la Asamblea.

Finalmente, la representación tiene carácter individualista, esto es, se vota por individuos, en cuanto que la homogeneidad que se predica de la nación se entiende en cuanto formada por individuos.

### C) LA CONCEPCION JURIDICA MODERNA DE LA REPRESENTACION POLITICA

#### 1. *Introducción*

En buena medida, como ya señalábamos con anterioridad, el concepto de representación que utiliza la teoría constitucional es el acuñado por la Revolución francesa o se encuentra muy ligado al mismo, pues como éste, supone la negación de todo vestigio iusprivatista, tan importante en el régimen representativo estamental.

Características de la representación política son, tal como aparecen en la obra de Schmitt y Leibholz (12), por ejemplo, su condición constitutiva, su generalidad y la independencia de su actuación.

El representante no actúa una voluntad anterior a él sino que propiamente la constituye. Existen en la formulación de las teorías de la representación diferentes percepciones de este proceso, pero sin negar, pienso, la verdadera novedad respecto de la representación privada: el representante o constituye la voluntad de la nación o, en todo caso, su contribución a la articulación de la misma es fundamental. En cualquier caso el representante no es un mero agente, un emisor pasivo, un simple instrumento técnico de transmisión de la voluntad del representado. Por eso hablamos de la función constitutiva del representante.

Y esta función da cuenta de la enorme trascendencia política de la representación. El representante no se limita a reflejar la unidad de los representados sino que contribuye a conseguirla.

---

(12) CARL SCHMITT: *Op. cit.*, Madrid, 1934. LEIBHOLZ: *Das Wesen der Repräsentation*, reedición que manejo, Berlín, 1960.

La interacción, la verdadera relación entre representado y representante no juega a favor de aquél, como ocurre en el campo privado, sino a favor de éste. Por ello es cierta la fina apreciación de Conde sobre el carácter imperfecto, sobre el tipo de realidad deficiente, incoada, que es el representado y que completa la actuación perfectiva del representante.

La representación es, en segundo lugar, general. La generalidad, universalidad o totalidad de la representación política proviene no sólo del sujeto cuya voluntad se actúa, que es la nación, el pueblo consciente de su unidad, definido por la apreciación de su entidad diferente de la de los demás, lo que diluye la importancia de los rasgos susceptibles de singularizar e incluso oponer a sus integrantes, que son irrelevantes ante la importancia de la unidad del conjunto en que todos participan; también proceden del carácter político de la función asignada al representante: la adopción de decisiones generales que importan y afectan mediata o inmediatamente a todos.

La función constitutiva asignada al representante y el carácter del cometido que se le atribuye implican necesariamente la tercera nota de la representación política, esto es, su independencia e irresponsabilidad.

El representante es libre porque la generalidad de su misión impide que en su actuación pueda aparecer constreñido por instrucciones concretas que tendrían sentido si el representante hubiese de actuar un interés específico o realizar una función particular o concreta. De otra parte, la libertad e irresponsabilidad del representante resulta de la especial dignidad de su misión. No puede haber representación, señala Schmitt, sino de algo especialmente digno, de una forma elevada de ser, de la unidad política de un pueblo, de una nación. «En la representación adquiere apariencia concreta una alta especie del ser», de ahí la independencia del representante que no es un agente, ni un funcionario, ni un comisionado. «Una *comisión* no representa, sino que es exponente sujeto a dependencia respecto de un grupo mayor que la ha formado por razones técnicas y prácticas. El Parlamento como representante del pueblo no es una comisión del pueblo o del cuerpo electoral» (13).

Desde un punto de vista político es evidente la eficacia de este concepto de representación: contribuye a legitimar la institución parlamentaria al señalar su imprescindibilidad y al resaltar la dignidad de sus miembros, justificando en el terreno teórico la condición independiente e irresponsable que todas las Constituciones reconocen al establecer la prohibición del mandato imperativo. Se aviene asimismo perfectamente a las características del propio

---

(13) CARL SCHMITT: *Op. cit.*, pág. 247.

funcionamiento del Parlamento: publicidad de sus sesiones, *status* jurídico de sus miembros, etc.

Los supuestos políticos del concepto —la existencia de una sociedad básicamente integrada en la que la necesidad política fundamental de afirmarse frente al monarca le hace olvidar su carácter constitutivamente escindido y contradictorio— van a posibilitar también su construcción jurídica, pues tanto la teoría liberal del régimen representativo como la organicista reconocen al ente representado la unidad y coherencia mínimas que permiten su tratamiento jurídico.

El problema surgirá cuando se trate de introducir la sociedad compleja en el sistema representativo, que ya no podrá reposar en una sociedad marginada o suplantada, sino en una realidad plural y contradictoria; se mostrará así la debilidad de toda la construcción, especialmente su articulación institucional con sus supuestos políticos.

## 2. *Teoría organicista: Laband, Kelsen, Jellinek*

La primera construcción jurídica de la representación es la verificada por la escuela de Derecho público alemán, que se basa en la ignorancia de la relevancia jurídica de las relaciones Estado-sociedad y que es posible gracias a los presupuestos ideológicos de la teoría jurídica positivista: esto es, la insignificancia de la sociedad civil en la construcción del Estado bismarkiano, realizada a partir de la alianza Administración-Aristocracia-Corona, que implicó la subordinación del Estado aparato frente a la propia sociedad (14).

---

(14) La impronta estatista de todo el pensamiento socio-político y jurídico del siglo XIX alemán debe su causa antes que a determinaciones intelectuales que consistirían básicamente en la influencia de Hegel que corrigiendo a Kant y Humboldt, mostró el componente ético del Estado como momento superior de la organización política e instrumento histórico del espíritu, en razones políticas: la confrontación napoleónica habría mostrado, como han señalado Plamenatz y Ruggiero, que la defensa de la comunidad cultural alemana, única que interesa en el siglo XVIII, sólo quedaba asegurada mediante una correspondiente cobertura política: «La idea de que la nación cultural tiene su realización completa únicamente en la nación política, comienza a abrirse camino en la conciencia alemana y en el transcurso de una sola generación, la de los Humboldt y Fichte, logra convertir el ingenuo patriotismo cosmopolita en un sistema de Estado nacional.» Esta añoranza del Estado va a impedir que se consolide la separación del Estado y sociedad, y aquél nunca va a ser comprendido como la correspondencia instrumental de éste, sino más bien como su dueño y autor. No se va a alcanzar claramente esta contraposición porque el Estado no será considerado una traba ordenancista y coactiva que oponer a un orden vital y próspero lleno de virtualidad autó-

El Estado —como conjunto de poderes organizados— es la única persona jurídica (la nación o soporte popular no es sino uno de los elementos de éste) y el Parlamento es su órgano constitucional. El Parlamento, en concreto el Reichstag, no puede ser sino órgano del Estado, pues el pueblo no tiene personalidad jurídica. Jurídicamente el Parlamento no es representante del pueblo —otra cosa es si se quiere hablar de representación para referirse a la sintonía entre el diputado y su electorado—, pues el representante, frente a lo que ocurre en la representación privada es independiente. En realidad, la relación entre pueblo y Parlamento no es sino de designación, pero sin alcance jurídico.

Una vez elegidos los diputados se vuelven independientes del cuerpo electoral pues su poder proviene no de él, sino directamente de la Constitución. En estas condiciones, como señala Carré, no se puede decir que la relación entre el Reichstag y el pueblo sea una relación de representación: no es sino una relación de nombramiento. La participación del pueblo en la dirección de los asuntos del Imperio no es continua, en efecto. Se limita a actos pasajeros periódicos que consisten en nombrar a los diputados. Pero

---

noma, sino más bien el agente defensor y la expresión más elevada de la comunidad.

La ignorancia de la contraposición tiene trascendencia fundamental, así como, por ejemplo, que la representación política no sea instrumento de la participación del pueblo en el Estado sino sólo órgano del Estado que desempeña funciones consultivas o de mero control. De modo que el Estado no será la cobertura vicaria de la sociedad, el agente que consolida un determinado orden en la realidad escindida y dividida de aquella —como veía Stein—, sino la prolongación natural de la comunidad o el pueblo (*Gemeinschaft, Volk*), concebidos como órdenes fundamentalmente integrados y no desgarrados o con una estructura de intereses contrapuestos.

Como ha visto Fioravanti en un libro decisivo sobre el particular, la alternativa en el pensamiento jurídico-político a la idea de sociedad civil —como ámbito encontrado de las necesidades opuestas de los individuos— es la comunidad o pueblo, que es una instancia fundamentalmente integrada y que además se expresa en el Estado.

El protagonismo del Estado obviamente no sólo debe ser atribuido a la importante función encomendada al mismo, sino a la propia debilidad de la sociedad civil alemana estructurada todavía según el modelo del Antiguo Régimen y donde el débil peso de la burguesía no le permite asumir ningún rol hegemónico. Esta posición subordinada de la burguesía no fue enmendada en los años de la industrialización, que coinciden con la consecución de la unidad nacional, liderada por Prusia, vertebrada políticamente a partir de la alianza de la burocracia, aristocracia y ejército, y en cuyas instituciones estatales sólo encontrará un hueco muy modesto la burguesía. El logro de la unidad nacional, consecuencia del ímpetu militar prusiano, no hizo sino reforzar el prestigio del Estado «colocado por encima de los contrastes ideológicos y sociales, en una esfera de autonomía y objetividad» a cuya esencia y actividad le convenía un tratamiento sólo jurídico —el atribuido por la escuela de Derecho público— prenda de su independencia y objetividad.

una vez que se ha verificado la votación cesa toda la cooperación del pueblo en las decisiones del Imperio (15).

De modo que como vemos la primera construcción jurídica del Estado no necesita del concepto de representación o relega el empleo de este término al ámbito de lo político o prejurídico.

Kelsen señalará asimismo la inoperancia del concepto jurídico de representación en la teoría jurídica del Estado. La idea de representación es exclusivamente un instrumento mixtificador político que no favorece la comprensión jurídica del Estado, de modo que este autor relega asimismo —como Laband— la idea de representación a la esfera metajurídica.

Kelsen rechaza la identificación entre organización como sistema de organización entre el Estado y sus órganos y la representación. La representación es una relación entre singulares y la organización una relación entre el sistema y el particular titular del órgano.

Tampoco es admisible para el jurista austríaco la idea de que el Parlamento sea un órgano secundario respecto del pueblo (órgano primario), pues el pueblo salvo en los casos de democracia directa carece de voluntad propia, no es una verdadera unidad.

La moderna teoría representativa, en efecto, se encuentra basada en la ficción de que es al pueblo al que corresponde la función legislativa que es delegada por medio de la elección en el Parlamento. Pero la elección no es equiparable jurídicamente al contrato de representación o mandato sino al de creación de un órgano y no hay que creer que todo órgano creado queda subordinado al órgano que lo creó. En realidad la teoría política de la representación basada en el dogma de la soberanía popular cumple el objetivo de legitimar el real apartamiento del pueblo de la función legislativa.

En vez de representación lo que hay es suplantación del pueblo por el Parlamento. Esta teoría «ocultando la realidad jurídica quiere hacer creer a aquellos a los que la Constitución aleja de la función legislativa, que si bien se hallan representados por el Parlamento determinan por sí mismos la voluntad del Estado... La independencia real del Parlamento respecto de la voluntad popular se disimula diciendo que cada diputado es el representante de todo el pueblo». En efecto, «el pueblo, o mejor el cuerpo electoral organizado para un acto de elección, es únicamente un órgano de creación. «Acaso todo órgano creado tendría que 'representar' al órgano creador.» ¿Puede asignarse al pueblo respecto del Parlamento una función que no sea la de mera creación?

Kelsen remacha su idea de que entre el órgano primario (pueblo) y el

---

(15) CARRÉ: *Op. cit.*, tomo II, pág. 321.

secundario (Parlamento) no hay una relación jurídica de representación: pueblo y Parlamento son órganos del Estado y jurídicamente el pueblo crea al Parlamento, pero no por esto es un órgano sometido a aquél como, en el terreno privado, el representante lo está al representado, aunque fácticamente el pueblo influye por medio de los partidos y por la pretensión de reelección del diputado en los próximos comicios.

Del mismo modo que el presidente de una sociedad no es representante de la parte de los socios que lo ha elegido sino órgano de la asociación, igualmente, «el Parlamento no es órgano de la voluntad del pueblo el cual no tiene otra función que la de elegirlo, sino que el pueblo y el Parlamento son por igual órganos del Estado. Indudablemente, ambos constituyen una unidad jurídica, pero no porque el uno sea órgano de la voluntad del otro (ni siquiera en el caso de que el Derecho positivo lo instituyese en órgano de ejecución de la voluntad popular), sino porque es órgano del mismo orden que el pueblo. La unidad jurídica que entre ellos existe, se da en todos los órganos estatales, pues esa unidad es la del Estado, la del orden estatal». «Si el elector ejerce influencia sobre la función parlamentaria, esta influencia puede darse de hecho, pero ni siempre existe, ni existe en caso alguno como realidad 'jurídica'» (16).

La aportación de Jellinek a la teoría de la representación tiene un doble interés: la fórmula dentro de su construcción de la personalidad jurídica del Estado, desde este punto de vista se beneficia de su elaboración sobre los órganos en la que la contribución de este autor supone un importante paso adelante; de otro lado, Jellinek no margina o soslaya el problema de la representación de la sociedad o del pueblo que piensa puede ser adecuadamente tratado desde un punto de vista jurídico.

La construcción organicista no es una alternativa a la representación ni pretende su marginación jurídica; antes bien resulta compatible con ella como muestra la propia calificación otorgada a la institución que actúa la representación (Parlamento): órgano representativo.

Para Jellinek el Estado es una persona jurídica organizada; sólo puede existir por medio de sus órganos y sin éstos sería la nada jurídica.

Los órganos (o instrumentos individuales o colegiados de formación y expresión de la voluntad del Estado) pueden ser de varias clases, según su relación entre sí y con la persona del Estado.

El Parlamento, a los efectos que ahora nos interesan, es un órgano colectivo colegial, inmediato, esto es, cuya posición orgánica se deriva directamente de la Constitución, y secundario, entendiéndose por tal a aquél que se

---

(16) HANS KELSEN: *Teoría general del Estado*, México, 1979.

encuentra con respecto del órgano primario en una relación orgánica, y a quien representa directamente de modo que su voluntad ha de ser calificada jurídicamente como del órgano primario. Es también un órgano dependiente e inferior al monarca, aunque éste no puede ordenarle nada ni sus Cámaras responden de nada ante él (17).

El Parlamento es un órgano secundario del Estado, pues es un órgano del pueblo, órgano primario, cuya voluntad expresa y por quien es designado.

La relación que se establece entre pueblo y Parlamento es una relación no sólo política sino jurídica y no supone un contacto efímero, sino una relación permanente que dura toda la legislatura, y en virtud de la cual el Parlamento expresa la voluntad del pueblo que a su vez lo es del Estado: así se pueden explicar fenómenos como la expansión del derecho de sufragio, la duración limitada de las funciones electivas, la disolución y otras instituciones del mismo género. «La duración del período de la legislatura, la disolución de las Cámaras por los gobiernos, la extensión y organización del sufragio, no son sólo hechos y medios políticos, sino también jurídicos, para asegurar el carácter de la representación del pueblo como órgano de la voluntad del mismo.» Pueblo y Parlamento forman, desde el punto de vista jurídico, una unidad. Pues el pueblo encuentra su organización jurídicamente hablando en el Parlamento.

El tratamiento jurídico de las relaciones entre pueblo y Parlamento es posible porque ambos son órganos, esto es, verdaderas unidades de acción y decisión, sujetos dotados de unidad y coherencia mínimas que permiten atribuirles una voluntad propia y a cuya actuación se confieren efectos jurídicos, que se imputan al Estado por mandato constitucional.

La variedad indudable del Parlamento, su efectiva composición de grupos políticos con perspectivas diferentes, se reduce en el momento de adopción por éste de acuerdos, atribuibles verdaderamente a todo el órgano y no sólo al grupo que impuso su voluntad o a los grupos que transaccionaron su contenido.

El órgano alcanza su unidad jurídicamente en el momento de adoptar acuerdos; los estadios anteriores de transacción o imposición tienen importancia política; pero una vez adoptada la decisión son jurídicamente irrelevantes.

Si la unidad del Parlamento se alcanza en el momento de la decisión, lo mismo puede decirse del pueblo cuya pluralidad se reduce a la unidad en el acto de la elección. El pueblo, a pesar de su variedad, se expresa como

---

(17) Véase DIERICH JESCH: *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Madrid, 1978.

una sola voluntad, pues el fin perseguido por las diversas circunscripciones electorales no es solamente nombrar cada una a su diputado particular, sino también crear la Cámara que representara al pueblo entero: por esta unidad de intención se encuentra realizada, jurídicamente hablando, la unidad del cuerpo electoral. «En realidad en la elección, cualesquiera que sean las circunscripciones en que el voto se lleva a cabo, tiene lugar un acto de voluntad unívoca del pueblo en su totalidad, pues no sólo se encamina el acto de la voluntad de los electores y de las circunscripciones electorales a designar un candidato particular, sino a formar las Cámaras. Este importante punto de vista jurídico es el que aúna a todos los electores, sea cual fuere el partido a que pertenezcan. Por esto toma parte en la formación de las Cámaras aquél que ha votado a un candidato derrotado, y su acto electoral es, en este aspecto, de una significación jurídica tan importante como el del que vota a un candidato elegido» (18 y 19).

(18) JELLINEK: *Op. cit.*, págs. 441 y sigs.

(19) La utilización de la teoría del órgano para construir la noción de representación ha sido contestada por LEIBHOLZ en el capítulo quinto de su fundamental *Das Wesen der Repräsentation*, de acuerdo con unos planteamientos sintetizados por el profesor Rubio Llorente en un curso monográfico dedicado al concepto jurídico de representación (aún inédito).

Esta teoría es una consecuencia necesaria de la debilitada, pero aún no vencida, teoría de los elementos del Estado. La naturaleza de «corporación territorial» del Estado reduce éste al conjunto de sus órganos. Aun aceptándola, cabría sostener que un órgano del Estado es, al mismo tiempo, representante del pueblo, pues aunque se admita que el pueblo no tiene personalidad propia distinta de la del Estado, la representación política a diferencia de la relación orgánica (y de la *vertretung*, o representación de Derecho privado) no implica en modo alguno la personalidad jurídica del representante. Lo que sí es lógico, dentro de la doctrina, es que ningún órgano del Estado pueda ser concebido al mismo tiempo como órgano del pueblo.

Para Leibholz el error fundamental está en el punto de partida: el pueblo no es un elemento del Estado, «sino una comunidad de valores política ideal» que hace del Estado con el que se identifica, no solamente una realidad fáctica, sino también una realidad espiritual. Si la subjetividad jurídica del Estado no es sino expresión de la subjetividad jurídica del pueblo, tan lícito es hablar de órganos del Estado como de órganos del pueblo estatalmente organizado.

La identidad del pueblo y el Estado fue negada por necesidad política en la teoría del Estado de la Monarquía constitucional, en cuya construcción se priva de sentido al principio democrático de la soberanía popular —todo el poder procede del pueblo— porque la soberanía pasa a ser una cualidad exclusiva del Estado.

Aun identificando pueblo y Estado queda abierta la contraposición entre la teoría del órgano y la noción de representación. El concepto de órgano no permite dar cuenta de la distinta función que los diferentes órganos desempeñan, es un metaconcepto que homogeneiza realidades muy distintas (págs. 132-133). La homogeneización procede de la forzada diferenciación entre órgano y *vertretung*, que son la misma estructura,

### 3. *Teoría liberal. Su reformulación por Carré*

Al lado de la formulación de la escuela de Derecho pública alemana, la otra gran teoría de la representación es la liberal, cuyas líneas maestras se expresan en el momento revolucionario constituyente, que funda la práctica del llamado régimen representativo conforme al que se verifica la práctica política liberal del siglo XIX francés y que es sistematizada de forma magistral por el profesor Carré (20), utilizando y depurando categorías jurídicas empleadas por la dogmática alemana. En realidad, lo que hace Carré es reformular la teoría representativa revolucionaria a la luz de la dogmática del Derecho público alemán. Pero aunque presente su exposición como una depuración de la de Jellinek, cuyas incoherencias o mixtificaciones pretende eliminar, en realidad, a nuestro juicio, resulta más insatisfactoria pues reposa sobre apriorismos artificiosos (la idea «revolucionaria» de nación, cuyas insuficiencias y presupuestos clasistas ya hemos señalado) y resuelve con mucha menor fortuna, lo que finalmente se acaba reconociendo, la relación entre Parlamento y pueblo, esto es, el tratamiento jurídico —su reducción a la unidad— de la pluralidad social. Carré, por lo demás, como Laband y Kelsen, cree que la relación entre Parlamento y nación no es verdaderamente abarcable con la categoría de representación, de la que en definitiva sólo cabe una consideración política, de modo que jurídicamente la expresión régimen representativo se mueve sobre un gran equívoco explicable sólo en términos políticos.

El Parlamento es el órgano a través del cual se constituye la voluntad de la nación, como persona moral, como unidad permanente, titular único e indivisible del poder soberano.

Pero el Parlamento no representa a la nación pues ésta no dispone de voluntad anterior expresada a la del Parlamento. La función constitutiva del Parlamento explica su independencia (la prohibición del mandato imperativo) y la dignidad de sus miembros.

---

pues en ambos casos, en la relación orgánica, así como en la representación (*vertretung*), hay una relación entre personas jurídicas. La asociación estatal (*verband*) no es la unidad simbólica de todos los órganos, sino una realidad distinta, que subsiste a la desaparición de los órganos. Del mismo modo que no hay oposición entre la idea de órgano y la de *vertretung*, tampoco entre la idea de órgano y la de representación. El órgano del Estado puede ser a su vez representante del pueblo, pero esto no mediante el recurso a una categoría intrínsecamente contradictoria, como es la de órgano representativo, sino aceptando que el concepto de órgano es un metaconcepto y que hay órganos que responden al principio de identidad, otros al de representación y otros, por último, que son simples «agentes».

(20) CARRÉ: *Op. cit.*, tomo II, págs. 199 y 410.

Pero la nación no es el pueblo, falto de coherencia y organización, incapaz de tener voluntad por sí y que verdaderamente sólo contribuye al ejercicio de la soberanía al designar a los miembros del Parlamento.

Carré desarrolla este argumento sintético, que presenta como el núcleo fundamental de la teoría del régimen representativo en muy buena medida criticando las posiciones sobre la teoría del órgano representativo de la escuela alemana de Derecho público y sobre todo del pensamiento de Jellinek.

Veámoslo con algún detalle.

Carré, en efecto, aprecia el esfuerzo de Jellinek, subyacente a su teoría del órgano representativo, para resolver adecuadamente el problema de la relación entre pueblo y Parlamento. Sin embargo, su solución le parece reposa sobre la confusión, y sobre todo la ignorancia de la distinción entre nación y pueblo. La nación es una comunidad supraindividual permanente, titular de la soberanía, aunque sea el pueblo o las generaciones vivas quienes disponen del ejercicio de la misma, quienes la ejercen efectivamente, de hecho, concretamente.

Tampoco es correcto considerar al pueblo órgano del Estado. La nación se identifica con el Estado y éste es su personificación. El pueblo no es órgano del Estado: su órgano es el cuerpo electoral que es una fracción del mismo, pues el pueblo no es una unidad de actuación y decisión. «El pueblo, al contrario, es una colección desorganizada de individuos, que, como tal, es incapaz de querer y obrar por el Estado: el pueblo contemplado en su masa general, no puede en absoluto constituir un órgano en el sentido propio de esta palabra.»

El Parlamento es el órgano a través del cual la nación quiere, lo cual implica independencia del órgano, que, por tanto, no es representante, y carácter constitutivo de su actuación —querer por la nación, constituir su voluntad, no expresarla—. Es insostenible por mixtificadora la caracterización de Jellinek del Parlamento como órgano representativo, pues una cosa es ser órgano, lo que supone la existencia de una sola persona, cuya voluntad expresa el órgano libremente; y otra representación lo que supone una voluntad superior que es manifestada por la voluntad de otra persona inferior.

«Sí, en efecto, la Asamblea de los diputados se encuentra dominada y dirigida por la voluntad preexistente del cuerpo electoral, la relación que se establece entre ella y el pueblo, no puede ser ya una verdadera relación de órgano. Pues el verdadero órgano se caracteriza por este trazo esencial, porque quiere de modo inicial por el grupo: las decisiones que emite no son la realización más o menos adecuada de una voluntad anterior a la suya, sino la expresión de una voluntad que no toma nacimiento y no puede existir al menos jurídicamente, más que en él y por él.» Puesto que la fun-

ción del Parlamento es constituir libremente la voluntad de la nación, la relevancia jurídica del pueblo no existe: el pueblo sólo contribuye a designar a los representantes de la nación, pero la misión de éstos no es expresar la voluntad del pueblo, sino la de la nación. «El cuerpo de los representantes no puede ser contemplado como un órgano secundario, cuya voluntad sea la reproducción de la del cuerpo electoral o del pueblo, órgano primario. No es, en efecto, la voluntad del pueblo la que determina la del representante, sino al contrario es el pueblo quien hace suyas de antemano las voluntades que sus representantes enuncian.»

La exposición del régimen representativo de Carré parte de la separación absoluta entre Derecho y política. La relación entre la nación y el Parlamento es expresable en términos jurídicos como la existente entre la persona y su órgano, entre dos entidades sustancialmente homogéneas: la nación es una y el Parlamento es un colegio basado, de hecho, también en la homogeneidad, cuyos conflictos no son esenciales y pueden resolverse tras la ponderación de los diversos argumentos expresados libremente. En esta teoría se soslaya la consideración de la práctica efectiva o lo que es lo mismo la relación entre sociedad y Parlamento queda relegada al terreno político o pre-jurídico.

Las relaciones pueblo-Parlamento apenas ocupan espacio en la teoría de Carré, preocupado como está por la conexión orgánica entre nación y Parlamento. Pero es consciente de la importancia política de la congruencia entre Parlamento y pueblo, problemática que, a mi juicio, resuelve sólo insatisfactoriamente, exclusivamente en el terreno moral, afirmando el deber del parlamentario o diputado de comportarse como lo haría el pueblo («si la colectividad fuese capaz de querer por ella misma, querría habitualmente del mismo modo que sus representantes»); y mediante la exigencia del que el titular del órgano parlamentario sea nacional, esto es, miembro de la propia comunidad, «compartiendo los sentimientos del grupo y poniendo los mismos intereses»; pero sobre todo lo que asegura esa congruencia es el sometimiento del diputado a la reelección, pues los miembros que componen la Asamblea, constitucionalmente, «se encuentran sometidos al régimen de elección, es decir, deben haber sido designados por los sufragios de los ciudadanos activos y no ejercen su poder sino de un modo pasajero, y durante un cierto período, cuya duración puede incluso ser derogada por medio de la disolución».

D) REPRESENTACION Y PLURALISMO. LA CRISIS DEL CONCEPTO JURIDICO DE REPRESENTACION

En realidad, como ya hemos señalado, las líneas fundamentales de la construcción de la escuela pública de Derecho alemana o del régimen representativo en su formulación primigenia o en su reformulación por Carré, coinciden en la afirmación del carácter constituyente de la representación y en la independencia de quien la actúa así como en el señalamiento de la especificidad de la representación política desde el plano jurídico. Ello no podría ser de otro modo si se tiene en cuenta la base política sobre la que reposa este edificio teórico: el soslayamiento de la sociedad en su verdadera realidad como conjunto diverso y de textura eventualmente contradictoria, a la que se margina —que es lo que hace el positivismo público alemán, en virtud de las especiales condiciones políticas en que opera relacionadas como antes hemos mostrado con el proceso peculiar de modernización y construcción de la unidad de su país, que reposa antes sobre el aparato del Estado que sobre agentes sociales— o a la que se soslaya, superponiendo al pueblo verdadero y real el sujeto ideal de la nación, como hace el pensamiento francés.

De modo que la crisis de la teoría de la representación acaecerá cuando se ponga en cuestión el presupuesto político en que descansaba y resulte manifiesta la contradicción entre sus manifestaciones constitucionales y la efectiva práctica política.

La teoría de la representación muestra su inadecuación a medida que las demandas de democratización del sistema político se hacen más fuertes. Curiosamente, como hemos visto, el llamado régimen representativo implicaba una suplantación o una deformación de la propia sociedad (21). Como consecuencia de la satisfacción de las demandas de presencia de la sociedad en la organización política se producirá el resentimiento de las estructuras del régimen representativo cuya artificiosidad quedará patente.

En este proceso el exponente y catalizador fundamental es la extensión del sufragio. La generalización del sufragio tiene como primer efecto el mostrar la complejidad y variedad de la sociedad que la representación parlamentaria no sólo explicita sino que contribuye a reforzar. Así se produce una alteración

---

(21) «Lo que caracteriza al gobierno representativo es que el pueblo no tiene capacidad de decidir: el cuerpo electoral es ciertamente órgano de creación del Parlamento no es órgano de voluntad; más aún, el fin mismo del llamado régimen representativo es excluir sistemáticamente al pueblo de la capacidad de querer; es decir, de decidir por el Estado y reservar esto a los solos representantes.»

esencial en el régimen representativo: el sujeto a representar no es la nación, como unidad supraindividual, moral y atemporal, sino el pueblo o conjunto social real. Es un cambio fundamental. Pues la nación es un sujeto inoperante mientras que el pueblo, aunque de composición plural, tiene una voluntad política efectiva, un deseo de participación política. En la nueva situación no sólo cambia el carácter del sujeto a representar sino el tipo de relación que se establece entre representante y representado. El representante no constituye la voluntad del representado sino que la expresa, aunque ello suponga proceder a una articulación a la que incluso hay que reconocer una cierta trascendencia creativa. Por ello pasa a un primer plano la articulación de la relación entre representante y representado y los instrumentos a través de los que tiene lugar —partidos políticos—, así como las ocasiones en que se manifiesta —elecciones, disolución parlamentaria— como modo de comprobar la congruencia entre cuerpo electoral y diputados.

Se produce una modificación de las funciones de la institución parlamentaria de modo que adquiere mayor importancia su actuación representativa en detrimento de otras instancias, interviniendo cada vez más en el establecimiento *indirizzo politico*, muestras de la evolución del sistema hacia el parlamentarismo. Y se produce asimismo la alteración de la posición del representante que, de hecho, si no de derecho, pierde la independencia y se encuentra sometido al mandato del partido político.

El cambio afecta de modo esencial a la propia caracterización del Parlamento que deja de ser exclusivamente órgano del Estado y se convierte en una institución representativa de la sociedad, de modo que su función ya no es constitutiva, querer por el Estado o la nación, sino declarativa, expresar, tras su articulación, la voluntad popular.

Ello implica relegar al Parlamento a la función vicaria de trasponer —expresar e integrar— el pluralismo de la sociedad. El Parlamento ya no será el lugar donde por medio de la libre discusión se ponderan racionalmente los argumentos y se construye la voluntad nacional, sino donde se refleja el pluralismo y donde se intentan la transacción y el acuerdo entre los diferentes puntos de vista e intereses.

El carácter instrumental del Parlamento pone de relieve la importancia del aseguramiento de la conexión entre la opinión popular y los diputados a cargo de los partidos, y la pérdida de independencia del parlamentario cuya función deja de ser contribuir a la formación de la voluntad nacional para expresar la opinión del electorado articulada a través de los partidos. Cambia así el propio sentido de la actuación del Parlamento que pasa a ser el ámbito donde se registran acuerdos, quizá alcanzados en otra parte, y se dan explicaciones de voto para información del electorado.

No reduce la importancia de esta transformación expresada modélicamente por Leibholz y por Carré (22 y 23), que aquí, por otra parte, no po-

(22) Véase «Der Gestaltwandel der Demokratie im 20 Jahrhundert», apéndice a *Das Wesen...*, cit., págs. 211 y sigs.

Entre nosotros, A. TORRES DEL MORAL: «Crisis del mandato representativo», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, y F. RUBIO LLORENTE, curso inédito citado y conferencia en el Club Siglo XXI (pronunciada en abril de 1978).

(23) Cuando Carré procede a examinar el estado presente del régimen representativo, constata que la situación efectiva de éste dista mucho del modelo revolucionario. En especial, observa que el diputado, sobre todo debido a la frecuencia de su sometimiento a la elección, el corto período de duración de la legislatura, etc., ha perdido su anterior independencia. «Pedir a los diputados no representar más que a la nación, es pedirles lo imposible. La constituyente ha creído impedir la representación de los intereses particulares dividiendo al pueblo en colegios electorales que se corresponderían a divisiones puramente territoriales o administrativas. Pero incluso en este sistema de seccionamiento, hay tendencias regionales, preferencias particulares, intereses de clase que llegan a hacerse paso en las elecciones y que adquieren su representación especial en el Parlamento, ya sea en los diputados individuales o en los grupos que forman en el seno de las Asambleas. El diputado es, lo más a menudo, hombre de partido, de grupo, de una idea, de una determinada categoría de intereses: decir que este diputado representa a la nación, es más que una abstracción o una ficción, es una mentira» (*op. cit.*, pág. 365).

Carré señala la inadecuación del sistema electoral proporcional con los presupuestos del régimen representativo al que trae sin cuidado la concordancia entre la voluntad del Parlamento y la del electorado que es la pretensión de aquel sistema. «El régimen representativo ha evolucionado en un sentido bien diferente del que habían querido orientarlo sus fundadores. De hecho el diputado que, según el tenor literal de los textos constitucionales, no debería representar más que a la nación, se pone en una amplia medida al servicio del grupo que ha asegurado su elección. De hecho también las decisiones del Parlamento que, según la fórmula constitucional, pasa por la expresión de la voluntad nacional, son, en buena parte, el resultado de negociaciones y acuerdos transaccionales entre parlamentarios que forman agrupamientos particulares que se corresponden a la diversidad de los partidos e intereses especiales.»

Para Carré la innovación fundamental que ha sufrido el sistema representativo revolucionario y que refuerza la dependencia del diputado respecto de sus electores —«comitentes»— es la implantación del régimen parlamentario que posibilita un medio para que el cuerpo electoral haga conocer su actitud respecto de los asuntos del país: en el régimen parlamentario el cuerpo electoral hace algo más que designar a un órgano de representación nacional, pues ante él son planteadas las grandes cuestiones que interesan a la vida nacional y en particular «los conflictos que podrían surgir sea entre las dos Cámaras, sea entre una de ellas y la autoridad ejecutiva».

Este interés del cuerpo electoral en la vida política serviría para explicar el principio de publicidad a que se acoge la actuación parlamentaria, pues votos y sesiones son, en efecto, públicos.

Debido a la influencia del parlamentarismo y de su institución fundamental —la disolución— se produce un injerto «representativo» en el llamado régimen represen-

demos sino esbozar, el que la misma haya tenido escasa repercusión en el nivel jurídico constitucional, cuestión ésta como veremos de no poca trascendencia. En efecto, las Constituciones siguen asignando a los Parlamentos la representación de la nación («las Cortes representan al pueblo español», dice nuestro artículo 66); repiten la prohibición del mandato imperativo; y sólo tarde y renuientemente han reconocido a los partidos políticos.

La representación territorial se entiende como una variante de representación específica, de intereses concretos y por ello, en la teoría jurídico-pública europea continental, se plantea en el contexto de crisis de la idea de representación política que acabamos de estudiar. Rectifica efectivamente el supuesto fundamental de toda la construcción liberal revolucionaria de representación, esto es, la idea de la homogeneidad de la nación, como sujeto único e indivisible cuya voluntad se trata de establecer e implica, por el contrario, la asunción del pluralismo constitutivo de la sociedad y específicamente de la manifestación de una de sus muestras más significativas.

La incorporación constitucional de la representación territorial plantea importantes problemas de articulación institucional de la misma y tiene asimismo consecuencias en la legitimidad del sistema que tienen que ver con la compatibilidad de lealtades solicitadas por los diversos ámbitos políticos territoriales. Sin embargo, aunque necesariamente cuestiona la homogeneidad de la sociedad política no puede afectar a su unidad esencial, básica para la coherencia, institucionalización y legitimación de la organización política general. La admisión de intereses específicos, a los que se dota de consecuencias organizacionales concretas, no cuestiona la existencia de intereses generales cuya representación hay que intentar integrar coherentemente con la de aquéllos.

La aceptación del carácter constitutivamente plural de la sociedad, que acabará teniendo efectos en el propio concepto y la institucionalización de la representación, tarda en lograrse en la Europa continental, pero no en el pensamiento y la práctica anglosajones, como consecuencia de la pronta afirmación del Parlamento como titular del poder, de modo que en ese contexto no existe la necesidad, por motivos polémicos, de establecer artificialmente la unidad de la sociedad frente al monarca; así, en virtud del carácter pragmático del pensamiento político inglés, y en el caso americano la temprana organización federal de su sistema político.

---

tativo, que cambia la naturaleza del sistema revolucionario al extremar o acentuar la relación entre Parlamento y pueblo.

De modo que Carré acepta la caracterización de Esmein de gobierno semi-representativo para designar el sistema parlamentario francés, entre el gobierno representativo (*stricto sensu*) y la democracia directa.

En el pensamiento político anglosajón el interés general, como es bien sabido, tiende a no plantearse en términos contrapuestos o extraños a los intereses particulares, sino como la resultante de su composición y ponderación, conseguida precisamente en el Parlamento (24).

La apertura de la teoría continental a estos planteamientos pluralistas tiene lugar, como se ha mostrado anteriormente, cuando se cuestiona la homogeneidad de la sociedad, en razón de la inexorable presión de los conflictos sociales y territoriales, haciendo insostenible el mantenimiento de los postulados de la teoría liberal de la representación.

---

(24) Véase la idea del pluralismo social y del Parlamento como lugar de composición en el propio Burke, como muestra el atinado análisis de ΠΙΤΚΙΝ (págs. 186 y 187 del libro citado de esta autora): «El interés nacional es la suma de los intereses objetivos que componen la nación, una vez que se determinan correctamente por medio de una deliberación racional» (pág. 187), perspectiva que persiste en autores británicos como Figgis y G. D. H. Cole. El exponente americano más eminente de este planteamiento es Madison. «Un interés agrícola, un interés industrial, un interés mercantil, un interés monetario, junto a otros intereses, surgen necesariamente en las naciones civilizadas, dividiéndolas en diferentes clases, movidas por diferentes sentimientos y actitudes. La regulación de estos intereses distintos y que se interfieren entre sí constituye la principal tarea de la legislación moderna, e implica el espíritu fraccional en las operaciones necesarias y ordinarias del gobierno» (*El Federalista*, núm. 10). Esta perspectiva está muy próxima al procesualismo de Bentley (1908) o ya en nuestros días las tesis de DAHL, así en su *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1973.