

DEMOCRACIA Y REPRESENTACION EN LOS ORIGENES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

La equívocidad de los términos «representar», «representante», «representación», «representativo», es causa de no pocas oscuridades y confusiones en su uso político. Prescindiendo de aquellas acepciones apenas homologables en el lenguaje político (1), e incluso de aquellas otras que, aun de cierta repercusión en la esfera política, son de menor significación en un estudio como el que nos proponemos (2), nos vamos a centrar en aquella acepción que hace referencia a un procedimiento de sustitución de alguien o algo, que está ausente, para suponerlo presente o actuante.

Unas veces consideramos a las cosas representadas por su dueño: allí donde vemos al propietario de ciertos bienes, imaginamos presentes —mejor, representadas— sus propiedades. Este uso —representación patrimonial o dominical— es importante para la teoría política. El señor feudal representa a su feudo; casi diríamos que *es* su feudo: allí donde está él están sus tierras;

(1) Así, por ejemplo, la representación «natural» del hijo por el padre, o el carácter «representativo» que se predica de un individuo cuando es considerado como tipo o paradigma de un grupo o colectivo, en expresiones tales como «representativo del español medio».

(2) a) En ocasiones se alude a símbolos y signos que sugieren ideas o imágenes más o menos asociadas a ellos: una bandera, un escudo, un himno simbolizan, «representan», a una institución, a un grupo, etc.; y, por eso, acostumbramos a rendirles los honores debidos a estas realidades «representadas».

b) En algunos textos doctrinales y legales —cfr., por ejemplo, el Estatuto de Bayona de 1808, arts. 84 y 85, y B. CONSTANT: «De la liberté des anciens comparée à celle des modernes», en *Cours de Politique Constitutionnelle*, ed. de 1820, vol. IV, 7.ª parte, pág. 241— hacer o dirigir una representación al Rey o a otro órgano de poder viene a ser como presentar peticiones y/o quejas, reminiscencias sin duda del rol originario de los representantes en el feudalismo y aun en el absolutismo.

c) Representar es también encarnar un personaje. En teatro y cine será la encarnación de un personaje literario, histórico o legendario. En general, y en política especialmente, puede tratarse de encarnar un *rol*, una función más o menos definida. Así, verbigracia, el Rey encarna la Corona; el jefe del Estado español, a tenor del artículo 6.º L. D. E., *encarna la soberanía nacional*.

allá donde el Rey —que encarna la Corona— está presente, presente está el Reino o territorio de la Corona (3).

Otras veces, la sustitución es —o lo parece, al menos— entre personas. Sobre la figura jurídico-privada del contrato de *mandato*, el Derecho público ideó la representación política, que ha tenido dos versiones históricas: *mandato imperativo*, propio de lo que se ha llamado «constitución estamental», y *mandato representativo*, que es adoptado en el Estado contemporáneo.

1. EVOLUCION HISTORICA HACIA EL MANDATO REPRESENTATIVO

Para construir el concepto vigente de representación política en las democracias liberales europeas —mandato representativo—, es preciso asumir su evolución histórica desde el feudalismo (4), evolución en la que se percibe el paso desde el modelo de representación dominical a la ideológica.

En efecto, como dice O. Hintze, la constitución estamental y la representativa difieren en muchos puntos, pero, a pesar de todo, se las puede considerar como miembros de un ciclo coherente de desarrollo histórico. La coherencia viene proporcionada por una ordenación del Estado y de la sociedad que no descansa ya en las tradiciones de la antigua constitución por tribus y por estirpes, sino «en el espíritu racional de preceptos jurídico-positivos», detectable en el «derecho de tráfico de la antigua cuenca mediterránea», en el Derecho germánico y en el Derecho canónico de la Iglesia; ésta, cuya importancia en la configuración del mundo medieval es decisiva, se veía, por su parte, constantemente fecundada por el espíritu germánico y por el romano, así como por una filosofía del Derecho y del Estado que, sobre las huellas de Aristóteles y de las teorías cosmopolitas de los estoicos, logró coordinar.

(3) Que este uso no es puramente histórico, en la vida política lo veremos en el presente trabajo. Pero tampoco es mero recuerdo en el Derecho privado; basta recordar que nuestras leyes de propiedad horizontal, de sociedades anónimas, etc., establecen unos cómputos de sufragios en los que se contabilizan no cabezas, brazos alzados o papeletas individuales, sino coeficientes o acciones: los dueños representan a su propiedad, que es la que «tiene» realmente el derecho de sufragio.

(4) Es opinión dominante que en el mundo antiguo no hubo representación política propiamente dicha, ni siquiera en Grecia ni en Roma, a pesar de haber elecciones, pues los elegidos devenían autoridad sin representar ni a electores ni a institución alguna. En la Iglesia católica el Sumo Pontífice es elegido por el Cónclave, pero no es considerado como representante de éste, sino de Dios mismo.

según Hintze, las concepciones jurídicas morales cristianas y romano-germánicas en un sistema normativo de derecho natural (5) que completa e incluso dirige y limita el derecho positivo.

I.I. LA REPRESENTACIÓN DOMINICAL O SEÑORIAL

Desde luego, esos ingredientes mencionados se combinan en proporciones muy variables, según países y momentos; pero parece poco discutible que todos ellos conforman el orden político medieval. El hecho de que tales constituciones estamentales-representativas no se den más que en el Occidente cristiano, se suele explicar por la conjunción de varios factores (6).

a) El primer factor lo constituye el feudalismo y el militarismo medievales. Los *meliores et maiores terrae* o estratos sociales elevados representan no al pueblo, sino al país o al Reino, según apuntamos antes. Ni se representa a los gobernados —que, en realidad, son *alieni iuris*— ni hay contrato de mandato, salvo en el caso de las fundaciones piadosas y de la nobleza que no está presente personalmente en los órganos de consejo y de decisión. Los comitentes de esas comunidades religiosas son sólo sus miembros más prominentes; y, a su vez no representan a dicha comunidad, sino que *son* y constituyen la comunidad. De igual modo, los estamentos presentes o representados *son* el país (7).

Estos estratos poderosos no sólo limitan el poder del Monarca, sino que también colaboran con él los *ardua negotia regni*. Como dice García Pelayo, la fórmula *quod omnes tangit ab omnibus debet comprobari* (o *ab omnibus approbetur*), así como las de *nihil novi sine nobis* y *nihil de nobis sine nobis*, «condensan la pretensión de los estamentos políticos a que toda modificación del orden jurídico contara con su asentimiento», con su consejo y con su deliberación (8). Esto es: tiene derecho de resistencia y de *participación* en el Gobierno.

(5) O. HINTZE: *Historia de las formas políticas*, Madrid, 1968, págs. 103 y 128.

(6) Cfr. *Ibidem*, págs. 60 y 144; R. FEDOU: *L'Etat au Moyen Age*, París, 1971, páginas 152 y sigs.

(7) Ni siquiera en el caso del siervo puede hablarse de representación de personas, frente a lo que estima HINTZE. La relación siervo-señor, ciertamente, no equivale a la del esclavo romano con su *possessor*. El esclavo, como cosa que era, no podía ser representado estrictamente hablando. El siervo sí podía serlo, teóricamente; pero, de hecho, el señor feudal representaba —constituía— a su feudo, no a las personas ni a las cosas que lo habitaban o componían.

(8) M. GARCÍA PELAYO: *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, 1968, págs. 123-5.

La instrumentación de esta participación no se ajusta a reglas fijas ni generales. En términos amplios podemos agrupar a los países en torno a dos modelos:

1.º *Bicameral* (Polonia, Hungría, Bohemia y, principalmente, Inglaterra). Una Cámara incluye a la alta nobleza y al alto clero, que son los *maiores in capite tenentes*, y que, por ello, son consejeros «naturales» del Rey. La otra Cámara aglutina a los demás estamentos privilegiados. Este modelo tiende al parlamentarismo, y así sucederá históricamente.

2.º *Tricurial* (Francia, Aragón, Nápoles, Sicilia). La Corona provoca y aprovecha la progresiva desaparición de la alta nobleza para absorber paulatinamente los poderes territoriales y dominar al Parlamento. El modelo tiende al absolutismo.

En síntesis, podemos decir que el Príncipe domina y acaudilla al país con mayor o menor consentimiento de la comunidad, constituida por los *meliores et maiores terrae*; pero, al necesitar de los recursos militares y financieros de éstos, el Príncipe ha de tratar con ellos y aconsejarse de ellos, además de compensarlos, principalmente en materia tributaria y de administración de justicia. Todo lo cual lleva a cierta autonomía local. El país, el reino, el principado, está compuesto territorialmente por estos feudos y constituido políticamente por sus señores, con el Príncipe como señor de señores.

b) La Iglesia vino a ser el núcleo que aglutinó los elementos sociales dispersos a la caída del Imperio; de ahí que Imbart de la Tour haya dicho que el Estado medieval no es más que la comunidad cristiana políticamente organizada (9).

El clero también adquirió propiedades, señoríos territoriales, por lo que le correspondía cierta inmunidad; inmunidad que unida a los privilegios que ya ostentó en el Imperio romano —precedente claro de los privilegios estamentales medievales— hicieron del clero un estamento libre de las injerencias del Príncipe y le conferían jurisdicción propia.

La influencia de la Iglesia comporta una pervivencia de la ordenación jurídica y administrativa del Imperio romano. La Iglesia adopta el modelo de los *concilios* provinciales romanos para sus Concilios y Sínodos, que, a su vez, influyen en la representación estamental.

(9) IMBART DE LA TOUR: *Les origines de la Réforme*, tomo I, Melun, 1948, página 7.

c) El tercer factor, en fin, es la ciudad o burgo, núcleo de una nueva clase social: la burguesía. Esta, en principio, apuntala el sistema, pero terminará siendo mitad factor de su superación, mitad su más airosa salida.

1.2. MANDATO IMPERATIVO

Contra lo que pudiera parecer, la representación dominical o patrimonial proyecta su fundamento sobre el modelo de representación que reseñamos ahora, de manera que el sistema total seguía siendo bastante coherente.

Los estamentos presentes o representados ante el poder son, como hemos expuesto, los que poseen territorialmente el país. Cuando el Monarca, extendiendo su poder territorial a costa de la nobleza, la va compensando con cargos palatinos, comienza a romperse la correspondencia entre título señorial y propiedad efectiva del territorio. No obstante, una ficción sigue dando como cierta dicha correspondencia y son convocados tales nobles palatinos al Parlamento.

Por otro lado, la baja nobleza, que no en todos los países había logrado estar presente ni representada, lo logra junto con algunos sectores burgueses ya avanzada la Edad Media. La representación burguesa es todavía muy inferior proporcionalmente a la de los estamentos privilegiados. Pero la antes aludida ficción continuó abriendo brecha en el sistema estamental para encontrar fundamento a la representación de la burguesía que, en principio, era un elemento extraño. El fundamento no fue otro que el de su importancia económica.

La burguesía, al menos al principio, no lucha contra la nobleza, sino que busca asimilarse a ella, integrarse. Emparenta matrimonialmente con la nobleza. Compra tierras, y eso le da título validable para obtener derecho de representación política. Otras veces prefiere seguir en el comercio y en las finanzas. Compra también cargos y oficios, asimilados en términos de renta a la propiedad de tierras, como lo son, asimismo —aparte otras connotaciones sociológicas que no vamos a desarrollar aquí—, los legistas. Otras veces, en fin, invierte en préstamos al Estado, lo que la hace solidariamente interesada en la suerte de éste: (Más adelante habremos de volver sobre el tema de la burguesía.)

Al ampliarse numéricamente lo que podríamos —con términos de hoy— llamar «clase política», el estamento no privilegiado no podía estar presente en los órganos de deliberación, de consejo y —en ocasiones— de decisión, y se hace necesaria la representación, toda vez que no se otea en el horizonte histórico otra forma más directa de participación. El modelo de dicha repre-

sentación es el mandato imperativo, ajustado a la figura iusprivatista del contrato de mandato: el mandatario sustituye la presencia del mandante, habla en su nombre y actúa por él conforme a los términos del mandato; el mandatario, por lo tanto, ha de atenerse a las instrucciones del mandante (una ciudad, un condado, una corporación religiosa, una Universidad) contenidas en los *cahiers*, debe rendir cuentas ante sus mandantes y puede ser revocado por éstos. Conforme a la filosofía patrimonial del sistema, no cabía otro modelo de representación, no cabía la independencia del representante o mandatario (10); no caben otras voces que las de los dueños del territorio o de la renta del país, que las hacen oír directamente a través de portavoces.

Afirma Prélot que la concepción de la representación sobre la idea iusprivatista de mandato «se acopla perfectamente con la soberanía real, cuyo complemento es... puesto que, al encarnar el Rey al Estado, los representantes expresaban el sentir de los intereses particulares» (11). Volviendo la oración por pasiva, vale decir que frente a los representantes, que llevan al Parlamento tensiones localistas, el Rey asume un rol centralizador. Esta fuerza centralizadora del Monarca será la que termine imponiéndose.

1.3. MANDATO REPRESENTATIVO

Desde el Renacimiento habían venido incoándose los factores de desintegración de lo que después se dio en llamar Antiguo Régimen, que podemos resumir con Duverger (12) en los siguientes:

- Libertad de contratación y competencia.
- Búsqueda del beneficio, del éxito económico: moral del éxito.
- Libre interpretación (Reforma), libertad de pensamiento.
- Humanismo, relativismo, individualismo.
- Pluralismo de tendencias.
- Sentimiento favorable a la igualdad de derechos.

(10) G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, París, 1952, vol. IV, pág. 226, opina que, al ser el poder un elemento del patrimonio, las teorías aplicables a su ejercicio se tomaron con toda naturalidad del Derecho privado, pudiendo incluso afirmarse que desapareció el Derecho público como ordenamiento jurídico original. GURVITCH, por el contrario, cree errónea dicha tesis; según él, lo específico de este sistema consiste precisamente en el hecho de que tales categorías del Derecho privado y del Derecho público no pueden aplicársele. Cfr. U. CERRONI: *La libertad de los modernos*, Madrid, 1972, pág. 90-nota.

(11) M. PRÉLOT: *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, París, 1972, pág. 82.

(12) M. DUVERGER: *Las dos caras de Occidente*, Barcelona, 1972, págs. 42 y siguientes.

De todos modos, estos factores no darán su fruto sino a plazo muy largo con una evolución distinta en Inglaterra al resto del continente. Loewenstein sostiene (13) que ya a fines del siglo XIV cuando el feudalismo está en franco retroceso, surgen en diversos Estados de Europa occidental instituciones representativas: los delegados de los estratos sociales económicamente poderosos, convocados por el Rey para deliberar sobre ayudas económicas a la Corona, se independizan de las instrucciones recibidas y toman decisiones bajo su propia responsabilidad. Por qué no ocurrió otro tanto en otros Estados feudales es cuestión polémica en la que parece imponerse la tesis de que en la evolución de Occidente hacia una constitución representativa ha sido factor decisivo la influencia de la Iglesia, que ya se había dejado sentir muy fuertemente en el modelo anterior.

La evolución posterior fue, sin embargo, poco propicia a la consolidación de un sistema representativo. El absolutismo monárquico, que ya veíamos incoarse en la propia constitución estamental tricursal, se impone decididamente. En Francia, los Estados generales no se reunieron desde 1614 hasta 1789. Sólo en Inglaterra resiste el Parlamento como un órgano de poder más o menos independiente junto a la Corona, que logra superar el período despótico de los Tudor (1485-1603) y triunfa sobre la prerrogativa regia en la revolución puritana, y más adelante, en la Gloriosa Revolución (1688), deviniendo el principal depositario de la Soberanía (14). Los más conocidos jalones en que van consolidándose las libertades públicas del súbdito inglés, y que, a un tiempo, van marcando el paso hacia un sistema representativo y parlamentario, son, además de los viejos textos de *Magna Carta*, tres documentos jurídicos del siglo XVII: *Petition of Righth* (1628), *Habeas Corpus Amendment Act* (1679) y *Bill of Righths* (1689); acompañados doctrinalmente por obras importantes, cuales son *De Republica Anglorum* (sir Thomas Smith, 1583), los *Two Treatises on Civil Government* (J. Locke, 1690), y, ya en el siglo XVIII, los *Comentaries of the Law of England* (W. Blackstone, 1765-9).

La burguesía pugna durante siglos por su igualación política y formal a los estamentos privilegiados. En Inglaterra lo fue consiguiendo paulatinamente. En Francia fue logrando la igualación en muchos aspectos —incluso jurídicos— pero no alcanzó un peso político formal proporcionado a su fuerza social hasta la revolución de 1789. Su triunfo revolucionario trajo consigo, desde luego, la igualdad en la representación de los estamentos y el triunfo de algunas de aquellas ideas que ya vimos surgir en el Renacimiento, pero,

(13) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1970, págs. 57 y siguientes.

(14) *Ibidem*, págs. 59-60.

además, supuso algo que vino a ser la expresión más acabada del proceso revolucionario: el paso de la sociedad estamental a la sociedad de clases (15).

De otro lado, la igualdad y el individualismo se corresponden con el principio de la soberanía nacional, frente al principio patrimonial de la soberanía del Monarca: la nación lo son todos y cada uno de los ciudadanos y no es patrimonio de nadie. El poder soberano, no obstante, sigue predicándose indivisible: corresponde a la nación como colectivo. Los representantes, por ende, no lo serán propiamente de sus concretos y circunstanciales electores, sino de la nación. Y, si ello es así, mal podría aceptarse que ningún ciudadano, ningún estamento, ninguna corporación ni ciudad dieran instrucciones a los representantes de la nación, ni que pudieran exigir rendición de cuentas, ni —mucho menos— revocarlos antes de la expiración de su mandato (aunque esta última nota tardó mucho tiempo aún en ser considerada como exigencia del nuevo modelo de representación). Al mandato imperativo ha sucedido el mandato representativo, en el que la representación es cada vez más ideológica y no fundada ni exclusiva ni principalmente en criterios económicos. Así, al menos, gusta de presentarse el modelo.

A su vez, frente al Estado y gobierno representativos —o junto a ellos— Rousseau esgrime la necesaria participación del pueblo en la aprobación de la ley para que ésta sea fiel intérprete de la voluntad general; no es ley en caso contrario, dice Rousseau (16). Ciertamente, ni el mismo Rousseau creía realizable inmediata e indiscriminadamente la democracia directa. Pensaba en comunidades pequeñas, semejantes a la *polis* griega, a las Repúblicas y principados italianos del Renacimiento o a los cantones suizos. Tales comunidades podrían federarse en los grandes Estados nacionales, a cuya pervivencia no hace Rousseau serias objeciones; o, en el proceso contrario, los Estados nacionales coetáneos podrían constituirse federalmente, para mejor garantizar la libertad del pueblo y su participación en la formación de la ley. El *ideal federal* es, pues, otro gran principio político ilustrado, y no sólo de Rousseau, sino también de Montesquieu, Helvecio, Condorcet, etc., y también de los «padres fundadores» americanos, si bien en el ginebrino responde a un planteamiento más radicalmente democrático.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 vino a consagrar —artículo 16— los dos elementos esenciales del Estado constitucional: división de poderes y garantía de los derechos, que, por eso mismo, son contenido y misión de la Constitución, como ley suprema y fundamental. La

(15) P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho político*, vol. II, Madrid, 1974, páginas 170-2.

(16) ROUSSEAU: *Contrato social*, III, 15.

ley —y la Constitución *a fortiori*— se erigen de este modo en criterio de gobierno, incluso en depositaria de la soberanía nacional.

Resumamos: estamos ante el nacimiento del *Estado constitucional* (nómico), consistente en la exigencia de supremacía de la ley, en la división de poderes y en la garantía de los derechos y libertades; y del *Estado representativo*, que se cifra en la soberanía nacional y en el mandato representativo, que sólo excepcionalmente fraguó en federación.

2. LA OTRA CARA DE ESTA EVOLUCION EN LA FRANCIA DEL SIGLO XVIII

La evolución anteriormente trazada de la representación política daba por supuesto que las fuerzas socioeconómicas de la burguesía propiciaron el cambio del sistema feudal al liberal-capitalista; y, aunque no se decía así, también suponía —porque es lo que usualmente se lee en torno al tema— que los principales pensadores del siglo XVIII en Francia estimulaban doctrinalmente un cambio político hacia la democracia. ¿Fue así en realidad la social y económica? ¿Lo fue en el pensamiento político? ¿Fue ése el resultado que se reflejó en los textos legales revolucionarios?

2.1. BURGUESÍA Y FEUDALISMO

Se dice y se repite, con razón, que la burguesía atacó duramente al feudalismo en el siglo XVIII. Pero, ¿qué era la burguesía y el feudalismo en esos momentos? Althusser, en su sugestivo libro sobre Montesquieu (17), nos pone en guardia certeramente acerca del anacronismo que supone proyectar sobre la burguesía de aquel tiempo los rasgos de la burguesía posterior, considerándola, desde la óptica actual, como una clase radicalmente antagonista de la clase feudal. Y A. Cobban (18) afirma, en este orden de ideas, que no se puede identificar, sin más, feudalismo con nobleza, ni tampoco considerar a la burguesía, a toda la burguesía, como la clase revolucionaria. Entre otros motivos porque la burguesía del siglo XVIII no constituía una clase homogénea.

(17) L. ALTHUSSER: *Montesquieu: La Política y la Historia*, Barcelona, 1974, página 140.

(18) A. COBBAN: *Interpretación social de la Revolución francesa*, Madrid, 1971, páginas 52-6.

Tocqueville habla, a este respecto, de «infinitas divisiones» en la burguesía y llega a contar hasta treinta y seis cuerpos diferentes en una ciudad, cuerpos ya menudos pero que se esforzaban por empequeñecerse aún más, gracias a lo cual algunos quedaron reducidos a tres o cuatro miembros (19). Pero, dejando a un lado la anécdota —muy sintomática, desde luego— de los cuerpos y de sus particularismos, G. Lefebvre distingue (20) cinco grupos burgueses en el siglo XVIII: el burgués por antonomasia, propietario y rentista; los *officiers* o funcionarios «en propiedad» de la administración real; los juristas; los profesionales «liberales», y los financieros y comerciantes.

Cobban muestra cómo sus actitudes hacia la revolución fueron tan diversas como los efectos de ésta en ellos (21). Y aun rebajando los términos hiperbólicos en que Cobban se expresa, según los cuales la Revolución francesa fue inequívocamente antiburguesa, parece verosímil que los comerciantes e industriales de cierto nivel, junto a rentistas y prestamistas, aparte de ser escasos, estaban más dentro que fuera del sistema feudal y habían emparentado en buen número con la nobleza. En cuanto a su actividad, como dice Althusser, la economía mercantil «era una pieza bastante bien integrada en el sistema feudal» (22), si bien éste iba quedando notoriamente estrecho. Tocqueville (23) apunta que el burgués se quejaba con razón de los privilegios nobiliarios en materia de impuestos, pero que él era tan ansioso de excepciones como el gentilhomme lo era de mantener sus privilegios, y que se contaban por millares los oficios que eximían a burgueses de cargas públicas, llegando a ser el número de exentos igual al de la nobleza si no lo sobrepasa. «Por otra parte, las inmunidades de todo tipo que tan frecuentemente separaban la burguesía del pueblo hacían de ella una falsa aristocracia, que exhibía con frecuencia el orgullo y el espíritu de resistencia de la auténtica», dice el mismo Tocqueville.

Los que habían invertido en el campo se subrogaron en los derechos feudales de la nobleza, lo que no les estimulaba precisamente a la revolución; antes bien, ejercían —como *roturiers* o como *fermiers*— los derechos señoriales con tal dureza —era su negocio— que no sólo suscitaron múltiples quejas en los *cahiers* de los campesinos, en los que se deplora lo que Turgot llamó «tendencia usurpadora e invasora de las ciudades respecto a los campos

(19) A. DE TOCQUEVILLE: *L'Ancien Régime et la Révolution*, II, 9.

(20) G. LEFEBVRE: *La Révolution française*, París, 1971, págs. 48-50.

(21) A. COBBAN: *Interpretación social de la Revolución francesa*, ob. cit. passim, especialmente págs. 77-91.

(22) L. ALTHUSSER: *Montesquieu...*, ob. cit., pág. 136. En páginas siguientes concluye que este sector de la burguesía más que luchar contra la nobleza, se hace sitio en sus filas y sostiene el sistema.

(23) TOCQUEVILLE: *L'Ancien Régime...*, II, 9, 11 y 12.

y pueblos de su distrito», y Cobann denomina «ofensiva capitalista» en el campo, sino que también provocaron las revueltas campesinas de primavera y principios de verano de 1789. No iban éstas dirigidas, por consiguiente, contra el feudalismo nobiliario, sino contra la comercialización de los derechos señoriales en manos burguesas (24).

Todos esos grupos o sectores de la burguesía, por lo tanto, no eran revolucionarios, sino más bien conservadores, aunque pretendieran reformas que potenciaran su situación en el juego de fuerzas sociales. Son los *officiers* apoyados por los juristas y profesionales «liberales», los que se muestran resueltamente descontentos e inquietos por su declive —más que estancamiento— debido a la depreciación de los cargos venales y su pérdida de control de las ciudades a manos precisamente de esa otra burguesía, más poderosa, que constituían los comerciantes y financieros.

Así, pues, la tesis tan extendida de que fue la burguesía, como clase ascendente, la clase social que desbancó a los estamentos privilegiados, abolió el feudalismo y protagonizó el cambio socioeconómico hacia un sistema de mercado y el cambio político hacia la democracia, es un mito asentado en el anacronismo aludido anteriormente. En primer lugar, porque, como hemos visto, esa burguesía ascendente —sin perjuicio de una actitud reformista— estaba bien acomodada en el sistema feudal, mientras que la inquietud prendió en la pequeña burguesía funcional, cuya situación era todo menos ascendente. En segundo lugar, porque más revolucionarias en todo caso eran las capas inferiores de las ciudades y el campesinado. Un tercer argumento lo ofrece el hecho de que la mismísima nobleza se mostraba altanera con la realeza y redactó unos *cahiers* que propugnaban, a lo menos, cambios políticos, además de que muchos aristócratas —Mirabeau y Condorcet son sólo ejemplos cualificados— se reclaman del «tercer Estado», y quieren ser sus portavoces. En cuarto lugar, porque la legislación «antifeudal», de la Revolución (ley Le Chapelier, abolición de corporaciones y compañías de comercio, etc.) no hizo, en rigor, más que certificar la defunción de unos cadáveres de los que apenas quedaba rastro. Finalmente, porque ya a la hora de las reivindicaciones, y si hemos de fiarnos de autor tan poco contrarrevolucionario como Sieyès, la burguesía reclamaba cargos lucrativos tanto como reformas (25).

(24) A. COBBAN: *Interpretación social...*, ob. cit., págs. 46-7 y 58-74. Cfr. TOCQUEVILLE: *L'Ancien Régime...*, II, I.

(25) SIEYÈS: *Qu'est-ce que le tiers état?*, cap. I.

2.2. LA DEMOCRACIA EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO DEL SIGLO XVIII

Para la evolución política posterior, sin embargo, acaso tuvieron más importancia que las actitudes de clase o subclase sucintamente relatadas las ideas políticas que se pusieron en juego durante el siglo, que no en vano ha sido identificado como el de las «luces». Ya hemos mencionado estas ideas, en parte provenientes del Renacimiento, y en parte reelaboradas por los ilustrados con los ingredientes del empirismo lockiano y del racionalismo cartesiano.

La soberanía del pueblo y la igualdad, ¿habrían de plasmarse en una democracia directa e igualitaria? En Inglaterra la soberanía del pueblo se la incorporó —vía representación— el Parlamento, institución que, en verdad, había sido fruto de un compromiso entre aristocracia y burguesía, teniendo originalmente bien poco que ver con otras clases sociales inferiores (26). ¿Es éste el modelo de los ilustrados?

2.2.1. Montesquieu

Montesquieu, en su *L'Esprit des lois*, sigue un proceso dialéctico hábil y subterráneo en lo que a nuestro tema se refiere. Veamos.

Hablando de la democracia, hace, desde luego, alguna afirmación favorable, aunque titubeante, como cuando escribe: «Le peuple, qui a la souveraine puissance, doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire, et ce qu'il ne peut bien faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres» (27). La frase es harto equívoca, pues nada aclara, de momento, sobre lo que puede o no puede hacer bien el pueblo. La redacción del texto parece sentar como tesis la soberanía del pueblo y que éste sólo deje de hacer lo que escape a sus posibilidades. Según esto, el Gobierno representativo habría de ser excepción, mientras que la regla general sería la retención de poderes por parte del pueblo.

Pero no. Inmediatamente después asevera que el pueblo está aún más necesitado que el Monarca de que le guíe un Consejo o Senado. Eso sí, un Consejo o Senado que esté elegido por el propio pueblo, que en esta función de elegir gobernantes «es admirable».

(26) Cfr. D. GUÉRIN: *La lucha de clases en el apogeo de la Revolución francesa*, Madrid, 1974, págs. 10-1.

(27) MONTESQUIEU: *L'Esprit des lois*, II, 2.

Más adelante, ya en el muy conocido libro XI, todavía se nos muestra en alguna ocasión como olímpicamente imparcial: «La démocratie et l'aristocratie ne sont point des Etats libres par leur nature. La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés». ¿No lo son por ventura ni la democracia ni la aristocracia? No es eso, sino que aún hace falta más para que haya libertad política: «Mais elle n'est pas toujours dans les Etats modérés; elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir (...) Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir» (28). La división de poderes es, pues, una técnica para la libertad política. En un Estado asentado sobre la misma —Montesquieu, por lo demás, lo identifica con Inglaterra, una Monarquía limitada por el Parlamento— el Monarca conserva el poder ejecutivo, el Parlamento ejerce el legislativo y, en parte, el judicial. Ese Parlamento se compone de los tres órdenes o estamentos, estando presentes la nobleza y el clero, y representado el tercer Estado.

La libertad política, por consiguiente, sólo se da en el Estado representativo, que no es para Montesquieu ni democracia ni aristocracia propiamente hablando. Montesquieu, sin embargo, describe un sistema bastante más próximo a ésta que aquélla, siempre, desde luego, dentro de una forma de gobierno monárquica. La composición del Parlamento y sus funciones (entre las que destacaremos, a nuestro respecto, la competencia exclusiva del estamento nobiliario para juzgar a sus pares y también en los procesos en que se vieran cuestionados los derechos políticos, etc.) ilustran claramente lo que decimos, y así fue interpretado Montesquieu por su siglo (Voltaire, Helvecio, Condorcet, Sieyès, Robespierre...). Por eso, los textos revolucionarios se distanciaron de Montesquieu en este punto, adoptando una *separación* de poderes, y no su mera división, como ha evidenciado con precisión García de Enterría (29).

Si leemos con atención el resto del libro XI de *L'Esprit des lois*, encontraremos la clave, aunque siempre un tanto velada, del pensamiento de Montesquieu en el tema que nos ocupa. Así, en el capítulo anterior al visto, dice con frase intencionada, bien que moderada en la forma: «Il est vrai que dans les démocraties le peuple paraît faire ce qu'il veut; mais la liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut», sino en «pouvoir faire ce que l'on doit vouloir...» (30). La diatriba antidemocrática está suavemente

(28) *Ibidem*, XI, 4.

(29) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1972, passim.

(30) MONTESQUIEU: *L'Esprit des lois*, XI, 3.

escondida tras ese *parece*; pero la frase adversativa posterior no se dirige, como uno podría esperar, a disipar la duda, a decirnos lo que realmente sucede, frente a lo que *parece*; antes bien, Montesquieu acepta, paradójica y sorprendentemente, lo aparente por real. Y ese diseño que tan donosamente hace de la democracia contiene un concepto de libertad que Montesquieu considera erróneo, y al cual opone el suyo como verdadero.

Si ponemos el párrafo en relación con el de XI, 4 que vimos antes, percibiremos un trato notoriamente desigual: ni la democracia ni la aristocracia son Estados libres por su naturaleza, pero, al menos, ésta no sustenta groseros conceptos de la libertad.

Reconoce Montesquieu que «dans un Etat libre tout homme doit être gouverné par lui-même»; por lo que «il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative». Esta le parece la tesis más obvia, lógicamente hablando, si bien, después de lo visto anteriormente, cualquier tesis sería válida con tal de que nos parezca evidente que en eso consiste «lo que se debe querer». De todos modos, Montesquieu no concluye su razonamiento en postura tan democrática. Consideraciones prácticas provenientes de un peyorativo concepto de democracia le hacen preferir el sistema representativo. En efecto, a las anteriores palabras añade: «Mais comme cela est impossible dans les grands Etats et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse, par ses représentants, tout ce qu'il ne peut faire par lui-même (...) Le peuple n'y est point du tout propre, ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie» (31). Dicho texto enlaza, como vemos, con el que recogíamos en primer lugar (II, 2) y, con la sola adición de que son las democracias las que yerran en el reparto de *roles* entre el pueblo y sus representantes, prepara lo que viene a decir poco después. Tras afirmar que el pueblo no está en absoluto preparado, concluye en buena lógica que es incapaz de decidir por sí mismo. No verlo así constituyó «un grand vice dans le plupart des anciennes républiques» (32). Y lo mismo se puede decir de las Monarquías que tienen la debilidad de otorgar al pueblo el poder legislativo; éste, el pueblo, «por el menor capricho» podría aniquilar la realidad, «como así lo hizo» en las Monarquías heroicas griegas (33). En Roma ya fue otra cosa: los plebeyos consiguieron el poder legislativo (plebiscitos), no en exclusiva, sino en participación; esa participación política de los plebeyos provocó situaciones («se dieron casos», dice Montesquieu) en que los patricios no la tenían, «lo que supuso la aniquilación de la libertad», senten-

(31) *Ibidem*, XI, 6.

(32) *Ibidem*, lug. cit.

(33) *Ibidem*, XI, 11.

cia nuestro autor, para quien, sin embargo, la situación anterior, en la que los plebeyos no participaban nunca, no le parece tan grave. «Pero Roma tenía instituciones admirables» para hacer frente a tales excesos democráticos: a) regulaba, mediante los censores y los cónsules, el poder legislativo; b) «el Senado podía sustraer la República de las manos del pueblo mediante el nombramiento de un dictador...» (34).

Pasando por alto algunas imprecisiones históricas, el razonamiento de Montesquieu resulta ahora diáfano:

- 1) El pueblo no está preparado para deliberar los asuntos ni para tomar resoluciones.
- 2) Por lo tanto, la democracia es un sistema *vicioso*, o, cuando menos, *inconveniente*.
- 3) En cambio, los representantes sí que están preparados («Le grand avantage des représentants est qu'ils sont capables de discuter les affaires»).

Montesquieu da por hecho que es así acaso por la óptima razón de haber sido elegidos por gentes consideradas incapaces en todo pero admirables en ese menester, punto este del que tampoco ofrece razones muy convincentes, por lo que puede sospecharse que acude a él por estimar que es pieza idónea para el buen montaje «ideal» del modelo político preferido.

La hábil gradación del proceso dialéctico queda de manifiesto: tras un acercamiento aparential al funcionamiento democrático, se pasa a imputar a la democracia un concepto toscamente erróneo de la libertad política; tales errores son propios del pueblo, cuya falta de preparación se conoce; por eso, todo lo que el pueblo no pueda hacer por sí, debe hacerlo por representantes. Queda todavía en pie lo que el pueblo sí puede hacer por sí mismo. Montesquieu da buena cuenta de ello en un pasaje revelador: ya vimos que el pueblo no estaba preparado para adoptar resoluciones y que no entenderlo así fue un gran vicio o defecto de las antiguas Repúblicas. Conclusión: «Le peuple ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants» (35). O lo que es igual: lo único que el pueblo puede hacer por sí mismo —pues es «lo que está a su alcance»— es elegir. Gobernar es cosa de los representantes. Frente al *vicioso* Gobierno democrático, el *virtuoso* sistema representativo.

Como dice Duverger, aquellos elementos heredados del Renacimiento, asu-

(34) *Ibidem*, XI, 16.

(35) *Ibidem*, XI, 6 (subrayado mío).

midos en una cosmovisión aristocrática, reciben unas primeras síntesis un tanto ambiguas: preparaban la ideología liberal, pero remozaban la aristocrática. Las ideas de Montesquieu ilustran bien esa ambigüedad (36). Pero tendremos ocasión de ver que no estaba solo en dicha posición.

2.2.2. La Enciclopedia

En la *Enciclopedia* se recoge, sin firma, bajo la voz «Representantes (Derecho político e Historia moderna)», la doctrina más usual de la época en torno al tema —la doctrina fisocrática— y que nosotros reseñamos a continuación (37).

Es digno de mención, en primer lugar, el cambio de lenguaje y de planteamiento, más cercanos ya al nuevo régimen que a Montesquieu, al menos formalmente, como se percibe con un somero repaso a las ideas que encabezan el artículo y que sirven para centrar la cuestión:

— Se habla ya de representantes de la *nación*.

— En línea con lo anterior, se apunta claramente el concepto de mandato representativo, aunque sin desarrollarlo de modo sistemático.

— La representación deviene criterio de distinción entre el Gobierno despótico y el que no lo es.

— Se entiende que la participación del pueblo, a través de la representación, debe articularse en la función legislativa, que incumbe al Parlamento exclusivamente; esto es: la representación requiere división de poderes.

Supuesto todo lo anterior, se lee a continuación un párrafo de contenido clarificador a pesar de su confusa terminología: «Dans un état purement démocratique la nation, à proprement parler, n'est point représentée; le peuple entier se réserve le droit de faire connaître ses volontés dans les assemblées générales composées de tous les citoyens; mais dès que le peuple a choisi des magistrats qu'il a rendus dépositaires de son autorité, ces magistrats devien-

(36) M. DUVERGER: *Las dos caras de Occidente*, ob. cit., pág. 43.

(37) *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, à Neufchastel, chez Samuel Faulche & Compagnie, tomo XIV, 1766, págs. 143a-146b. Como la edición que he manejado es la original, transcribo sus textos literal y fielmente. Aun conociendo que ciertas expresiones no se corresponden con el francés actual, creo, no obstante, que es fácil salvar las diferencias.

ment ses représentants; et suivant le plus ou le moins de pouvoir que le peuple s'est réservé, le gouvernement devient ou une aristocratie, ou demeure une démocratie».

Tenemos en el texto transcrito una implícita clasificación de las formas políticas:

- a) Estado puramente democrático. Es aquél en el que la nación no está representada: el pueblo participa directamente.
- b) Estado aristocrático. En él el pueblo se reserva poco poder y cede el resto a los representantes que ha elegido, haciéndolos depositarios de su autoridad.
- c) Estados que, sin ser puramente democráticos, «continúan siendo una democracia». El pueblo elige representantes, pero se reserva gran parte del poder.

Con un poco de imaginación podríamos traducir estas tres formas políticas al lenguaje de hoy como democracia directa, indirecta o representativa, y semidirecta. Los dos últimos modelos son representativos, pero uno continúa siendo democrático y el otro es aristocrático. Lo curioso y agudo es que al Gobierno más propiamente representativo le llama «aristocracia», puesto que los representantes se independizan del pueblo (ya que éste se reserva poco poder) y constituyen lo que hoy llamaríamos «clase política», una suerte de *oligarquía* —palabra que volveremos a ver en este trabajo y al mismo respecto—, vivero de hombres políticos «con posibilidades».

Más adelante, el autor —que probablemente fuera D'Holbach— expone las vicisitudes históricas de la representación, sobre las que pasamos rápidamente. El primer estamento representado fue la nobleza, aquellos paganos, ignorantes y bárbaros vencedores. El segundo fue el clero, que instruyó y adoctrinó a los anteriores. El pueblo fue marginado hasta que —dice el autor— el Monarca pensó apoyarse en él frente a la nobleza y el clero: «La nécessité des circonstances oblige les idées et les institutions politiques de changer», dice con frase que Marx debió leer con delectación.

Tras teorizar sobre la necesidad de leyes equitativas que garanticen los derechos y las propiedades frente a la opresión, con palabras que se reflejarán casi literalmente en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, defiende el autor la tesis de que el Monarca debe atender, escuchar y tomar consejo de todos los grupos de su Estado, no sólo de la nobleza y del clero. Pero añade, precisando su idea, que «pour que les sujets s'expliquent sans tumulte, il convient qu'ils aient des représentants», con lo que se está abogando por el sistema representativo por ser menos in-

conveniente, menos tumultuoso que el democrático, conforme a la misma línea argumental que pudimos apreciar en Montesquieu.

Y ¿quiénes deberán ser estos representantes? El autor lo aclara inmediatamente: «c'est-à-dire des citoyens plus éclairés que les autres, plus intéressés à la chose, que leurs possessions attachent à la patrie, que leur position mette à portée de sentir les besoins de l'état, les abus qui s'introduisent, et les remèdes qu'il convient d'y porter». Con lo que uno se explica ahora mejor por qué el autor llama a este sistema *aristocracia*; no se trata de una aristocracia nobiliaria, sino lo que un siglo después se llamará «aristocracia natural», «capacidades», etc. El liberalismo doctrinario no tendrá más que asomarse a los «filósofos» franceses —en general menos radicales de lo que se ha creído— y a su más genuino órgano de expresión: la *Enciclopedia*.

Lo más interesante, empero, es ver que en el nacimiento del Estado representativo persiste el mismo fundamento de participación política que en el antiguo régimen, tanto en su etapa feudal cuanto en la absolutista: el poder económico. El autor del artículo que comentamos lo expresa aún más decididamente a continuación: «Ces assemblées, pour être utiles et justes, devraient être composées de ceux que leurs possessions rendent citoyens, et que leurs état et leurs lumières mettent à portée de connaître...; en un mot, *c'est la propriété qui fait le citoyen*; tout homme qui possède dans l'état, est intéressé au bien de l'état, et ... *c'est toujours comme propriétaire, c'est en raison de ses possessions qu'il doit parler, ou qu'il acquiert le droit de se faire représenter*» (38).

La propiedad es la que hace al ciudadano; sus posesiones son su razón y título para hablar y elegir representantes. Dicho de otro modo: se reduce a los propietarios no sólo el derecho de sufragio pasivo, sino también el activo.

En efecto, según el autor, son cinco los estamentos con derecho de representación, en cuya enumeración no llama la atención tanto qué estamentos son cuanto el fundamento de su *droit de cité*, siempre el mismo y reiterado:

- El clero, porque posee grandes bienes.
- La nobleza, no por sus títulos, sino por sus posesiones.
- Los magistrados, «en virtud de sus posesiones».
- Los negociantes, ya que el comercio es fuente de riqueza.
- Los labradores, «es decir, todo ciudadano que posea tierras... sobre el cual inciden los impuestos».

(38) Subrayado mío.

Cinco estamentos que parecen distinguirse por su condición social, profesional, de origen, etc. Y su distinto origen se tiene en cuenta, ciertamente, para arbitrar diversos procedimientos electorales y para las credenciales de los representantes. Pero, por encima de estos factores de distinción, la propiedad los auna, los hace solidarios partícipes de la tarea política, si bien el autor, como de pasada, expresa que «c'est en proportion de ses possessions, que la voix du citoyen doit avoir du poids dans les assemblées nationales».

2.2.3. De Lolme

Muy en esta línea, De Lolme, en su *Constitution de l'Angleterre*, pasa a ofrecernos el fundamento psicológico del Gobierno representativo, que debe ser entendido como fundamento negativo del sistema directo: «La plus grande partie de ceux qui composent la multitude, *distracts par les besoins plus pressants de la subsistance, n'ont ni le loisir ni même, par l'imperfection de leur éducation, les connaissances nécessaires à de tels soins.* La nature, d'ailleurs, avare de ses dons, n'a donné qu'à une petite portion d'hommes *une tête capable des calculs compliqués d'une législation; et comme le malade se confie à un medecin, le plaideur à un avocat, de même le très grand nombre des citoyens doit se confier à ceux qui sont plus habiles qu'eux...*». Además, la multitud es incapaz de una resolución reflexiva y es fácilmente engañada (39).

Curioso: en lugar de tomar precauciones para que la multitud no sea engañada por los políticos, el autor propone que se la excluya para que éstos ya no tengan necesidad ni siquiera de cubrir las apariencias con esos engaños. No parece sino que lo que se propone en dicho texto es precisamente la libertad absoluta para los embaucadores.

De todos modos, el autor nos ha ofrecido una pista inestimable en el párrafo transcrito. Junto al fundamento psicológico de la incapacidad y falta de preparación de la multitud, encontramos el fundamento económico. La causa primera es puesta por De Lolme, acaso sin proponérselo, en «las necesidades más acuciantes de la subsistencia», que impiden a la multitud cultivarse en los cálculos complejos de la legislación y no le dejan ocio para tales menesteres.

(39) DE LOLME: *Constitution de l'Angleterre*, livre II, chap. V (subrayado mío).

2.2.4. Rousseau

Locke no llevó a sus últimas consecuencias los principios democráticos de que parte, acaso porque creyó que ello pondría en peligro ese otro principio político, formulado con ribetes de dogma, consistente en el respeto de los derechos naturales individuales. «Su sistema —dice García Pelayo— representa, pues, un compromiso entre democracia y liberalismo.» El mayor despliegue de los principios democráticos hasta el límite mismo en que lindan con el totalitarismo, lo hizo Rousseau (40), aunque terminológicamente éste presente alguna peculiaridad que habremos de ver más adelante.

Cuando Rousseau escribe eran bien conocidas las doctrinas de la soberanía popular, del contrato social, de los derechos naturales, etc. Pero Rousseau suele aparecer con razón como el verdadero creador de muchas de estas ideas o teorías, porque las acepta más radical y descarnadamente, y expone, frente a la libertad negativa de los liberales de su tiempo, la necesidad de una libertad positiva, que se realice en la acción, en la *praxis* política, en la participación.

Hay libertad positiva cuando el ciudadano obedece porque también manda; de manera que, en realidad, según Rousseau, en tal caso el ciudadano se obedece a sí mismo. Y esto sucede cuando ha renunciado a su libertad natural con vistas a adquirir la libertad moral o civil, cuyo criterio y garantía reside en la ley, expresión de la voluntad general. La libertad positiva es autónoma; mediante ella el súbdito deviene ciudadano porque *participa* en la voluntad general, en la soberanía (41).

La soberanía es, por lo tanto, soberanía popular, de todos los ciudadanos sin distinción, soberanía individualista y fraccionada; a cada ciudadano corresponde una parte alícuota de ella (42); lo que, por su parte, exige una participación constante y activa de los ciudadanos en la vida política. De lo contrario no habría verdadera libertad (libertad positiva), sino alienación.

Esta doctrina, que ya había adelantado en otro lugar (43) del *Contrato social* («no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, nunca puede ser enajenada»); «el Soberano, que no es más que un ser colectivo, no

(40) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1967, páginas 171 y 173. Cfr. K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 61.

(41) Cfr. PASSERIN D'ENTRÈVES: *The Notion of the State, An Introduction to Political Theory*; he consultado la edición francesa *La notion d'état*, vol. II, París, 1969, páginas 221 y 262 y sigs.

(42) ROUSSEAU: *Contrat social*, III, 1.

(43) *Ibidem*, II, 1.

puede ser representado más que por sí mismo»), es tratada más directamente en III, 15 («Des députés ou représentants»). Cuando los ciudadanos —viene a decir Rousseau— comienzan a desentenderse de los asuntos públicos so pretexto de que ya lo hacen los soldados mercenarios y los diputados están esclavizando y vendiendo la patria, y el pueblo camina a su ruina. Es el entibamiento del amor a la patria, junto a la mayor atención dedicada al interés privado y la extensión inmensa de los Estados, lo que hizo imaginar la vía de los diputados o representantes del pueblo en las asambleas. Ahora bien, «à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il ne'st plus». La representación esclaviza y aniquila al pueblo como soberano, como conjunto de ciudadanos que es y no meramente de súbditos.

Por otra parte, la representación no es una técnica política absolutamente necesaria, ineludible, como lo prueba el hecho de su inexistencia en otros tiempos. En realidad es una idea moderna: «Elle nous vient du gouvernement féodal, de cet inique et absurde gouvernement dans lequel l'espèce humaine est dégradée et où le nom d'homme est en deshonneur». Ni en las Repúblicas ni en las Monarquías antiguas tuvo representantes el pueblo; «on ne connaissait pas ce mot-là». El pueblo inglés, cuya libertad tantos alaban, cree ser libre, pero se engaña: lo es sólo durante la elección de los diputados, volviendo luego a la esclavitud, a la nada.

Y es que la soberanía no puede ser representada. La representación es una alienación del poder soberano y, por consiguiente, lleva a la esclavitud. Rousseau lo dice con términos tajantes: «La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté générale ne se représente: elle est la même ou elle est autre, il n'y a point de milieu».

Sin embargo, la condena rousseauiana de la representación no obedece tanto a consideraciones metafísicas cuanto a criterios de experiencia. Al menos, así lo expone él: «Le Législateur en Corps —afirma en sus *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, una obra posibilista más que teórica— est impossible à corrompre, mais facile à tromper. Ses Représentants sont difficilement trompés, mais aisément corrompus; et il arrive rarement qu'ils ne le soient pas. Vous avez sous les yeux l'exemple du Parlement d'Angleterre...» (44) (Rousseau, como vemos, no pierde ocasión de zaherir el modelo inglés, tan de moda en su tiempo). Sobre el hecho, que ya le parece repudiable, de reemplazar la voluntad general, Rousseau añade ese otro dato empírico: el sistema representativo es tan corruptible que, de hecho, no se conoce ninguno que no se haya corrompido.

(44) *Considérations sur le Gouvernement, de Pologne*, VII.

Ahora bien, no se le ocultan a Rousseau las dificultades prácticas de su planteamiento; principalmente en los grandes Estados; incluso, como vimos, apunta este factor de la extensión inmensa de los Estados como uno de los que ha motivado la aparición de la técnica representativa. De manera que el problema se le muestra en los siguientes términos: por un lado, su teoría le sigue pareciendo verdadera: «Tout bien examiné, je ne vois pas qu'il soit désormais possible au souverain de conserver parmi nous l'exercice de ses droits, si la cité n'est très petite» (45) (teniendo muy presente que para Rousseau «soberano» es siempre el pueblo como conjunto de ciudadanos). Pero, por otra parte, un Estado muy reducido entre tantos tan extensos, tan poblados y tan fuertes corre el peligro inminente de ser sojuzgado. Ya no es posible volver a comunidades políticas reducidas, como la *polis* griega; el proceso histórico que ha llevado a la constitución de grandes Estados nacionales parece irreversible. A su vez, uno de los «grandes inconvenientes» de los Estados extensos y poblados es «que la puissance législative ne peut s'y montrer elle-même, et ne peut agir que par députation» (46).

La dificultad tiene, no obstante, airosa solución: la forma federal. Rousseau lo anuncia al final de III, 15 del *Contrato social* y lo reafirma algo más detenidamente, y por razones prácticas, en las *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, como primera reforma que debe hacerse en este país como Estado extenso que es: «La première réforme dont vous auriez besoin serait celle de votre étendue. Vos vastes provinces ne comporteront jamais la sévère administration des petites Républiques (...). En un mot, appliquez-vous à étendre et perfectionner le système des Gouvernements fédératifs: le seul qui réunisse les avantages des grands et des petits États, et par là le seul qui puisse vous convenir. Si vous négligez ce conseil, je doute que jamais vous puissiez faire un bon ouvrage» (47).

Una vez tomada esta capital medida, todavía subsiste la necesidad de arbitrar una delegación (no propiamente una representación), para los órganos centrales de la federación. Y si bien hay que suponer que la corrupción ya no es, en ese Estado federal, tan fatal, sigue siendo un evidente peligro. Ante esta comprometida situación final, Rousseau recomienda unos remedios orientados en la misma línea de gobierno directo —pues «toda ley no ratificada por el pueblo es nula, no es una ley» (48)— y del mandato imperativo: «Los diputados del pueblo no son, por lo tanto, ni pueden ser sus

(45) *Contrat Social*, III, 15.

(46) *Considérations...*, VII.

(47) *Ibidem*, V.

(48) *Contrat Social*, III, 15.

representantes, sino sólo sus mandatarios; no pueden concluir nada definitivamente», dice en *Contrat social* (49); y, más explícitamente, en *Considérations*: «Je vois deux moyens de prévenir ce mal terrible de la corruption qui de l'organe de la liberté fait l'instrument de la servitude».

»Le premier est... la fréquence des Diètes» y su corta duración. «Le second moyen est d'assujettir les représentants à suivre exactement leurs instructions, et à rendre un compte sévère à leurs constituants de leur conduite à la Diète.» No poner frenos a los diputados, tras haber depositado en ellos el poder supremo, constituye, según Rousseau, una admirable negligencia, incuria y estupidez de la nación inglesa. Mandato imperativo, pues, como freno a la corrupción: Car, enfin, ce n'est pas pour y dire leur sentiment particulier, mais pour y déclarer les volontés de la nation, qu'elle envoie des Nonces à la Diète. Ce frein est absolument nécessaire pour les contenir dans leur devoir et prévenir toute corruption, de quelque part qu'elle vienne» (50).

2.2.5. Condorcet

Condorcet concibe la sociedad y el poder político como eminente y exclusivamente encaminados al mantenimiento y defensa de los derechos y libertades. Ahora bien, lo que se establece en interés de todos, por todos los interesados debe ser establecido. Todos los ciudadanos, por ende, tienen derecho a concurrir a esta obra. La soberanía corresponde, sin embargo, no a todos y cada uno de los ciudadanos —tesis rousseauiana— sino al pueblo todo entero.

Condorcet parte, pues, de una posición muy identificada con el sistema representativo. Así lo expresa en diversas obras, y muy principalmente en su *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales* (1788), obra posibilista —como tantas otras del mismo autor— en la que estudia extensa y pormenorizadamente el gobierno representativo en una Monarquía. Con Turgot, entre otros, y frente a Montesquieu, Condorcet se muestra partidario de una escala jerárquica de Asambleas colectivas: comunales, provinciales y nacional (51).

De todos modos, ese *droit de cité* que la naturaleza de «a todo hombre que habita en un país» no exige el sufragio universal, según defiende Condorcet

(49) *Ibidem*, mismo lugar.

(50) *Considérations...*, VII.

(51) Cfr., además del *Essai sur les Assemblées provinciales* (diversos lugares), *Vie de M. Turgot*, O. C., ed. de 1804, tomo V, págs. 160 y sigs., entre otros pasajes. En adelante se expresará sólo los números romanos (volumen) y arábigos (páginas).

en el *Essai* citado. Hay una serie de restricciones que considera de mero sentido común: los menores, los dementes, los criminales; también los extranjeros, e incluso —Condorcet sigue considerándolo evidente— los domésticos y los monjes (no el clero secular) pues —dice— no tienen voluntad propia, sino la de su amo o superior (52). Estas restricciones culminan en la consideración de verdadero ciudadano tan sólo para los *propietarios* (53). Con unos argumentos que un espíritu tan fino como el de Condorcet a buen seguro hubo de estimar poco convincentes desde el principio, además de difícilmente conciliables con su muy sólida doctrina de la igualdad, defiende una y otra vez la tesis referida, al menos en el período prerrevolucionario. Por lo demás, aquel *droit de cité* tampoco requiere el voto directo; Condorcet manifiesta una decidida inclinación, también en este período, por el sufragio en varios grados (54).

Este Gobierno representativo no puede estar basado en el mandato imperativo.

Contra la doctrina rousseauiana, Condorcet postula diputados que sean representantes, no meros comisionados. La elección confiere al elegido derecho de iniciativa. Además, prácticamente considerado el problema, se llega a igual preferencia por el mandato representativo, pues el imperativo no prevé todas las posibles cuestiones que se susciten en la cámara, ni las soluciones que pudieran proponerse.

Aún así, es bien cierto que Condorcet siempre receló de la onmimoda libertad de los representantes. Por eso, antes de 1789 habla todavía de que los electores les hagan unas indicaciones generales, de ningún modo conminatorias; así guían su celo —dice— sin paralizar su acción (55).

Los recelos pueden estimarse extinguidos tras la revolución. Condorcet sigue manteniendo invariablemente la doctrina del mandato representativo, a la que proporciona unas formulaciones de precisión poco imaginable en los albores del sistema. Así, en la Asamblea Constituyente de 1791, al res-

(52) *Assemblées provinciales*, XIII, 20 y 37.

(53) «Le droit de contribuer avec égalité à la formation de lois est sans doute, un droit essentiel, inaliénable et imprescriptible, qui appartient à tous les propriétaires» (*Vie de M. Turgot*, V, 301).

«Les propriétaires peuvent donc sans injustice se regarder comme les seuls citoyens de l'état» (*Lettres d'un bourgeois de New-Heaven à un citoyen de Virginia sur l'inutilité de partager le pouvoir législatif en plusieurs corps*, XII, 17).

«Le droit d'égalité n'est pas blesé, si les propriétaires seuls jouissent du droit de cité, parce qu'eux seuls possèdent le territoire...» (*Idées sur le despotisme*, XII, 233).

(54) *Assemblées provinciales*, XIII, passim.

(55) *Lettres d'un gentilhomme à Messieurs du Tiers-Etat*, XII, 319-340; *Réflexions sur les Pouvoirs et instruction à donner par les provinces aux Etats Généraux*, XII, 393.

ponder a las palabras con que el presidente Pastoret, le daba la bienvenida, dijo Condorcet: «... c'est en conservant l'indépendance de mes opinions. c'est en mettant tous mes soins à connaître la vérité, toute ma politique à la dire, que je m'efforcerai de répondre à cette marque si honorable de la confiance de mes concitoyens» (56). Y en 1792 se expresaba así en un escrito dirigido a sus electores de l'Aisne (por lo que casi nos encontramos con una «profesión de fé» de su futura conducta en la Convención): «Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai conforme à ses vrais intérêts; il m'a envoyé, non pour soutenir ses opinions, mais pour exposer les miennes; ce n'est point à mon zèle seul, mais à mes lumières qu'il s'est confié, et l'indépendance absolue de mes opinions est un de mes devoirs envers lui» (57).

Los textos son bien expresivos de la doctrina. Y ésta comporta claramente la necesidad del gobierno de la mayoría, como señala Condorcet en diversos lugares (58).

De la tesis puramente representativa, y sin abdicar ni un momento del mandato representativo frente al imperativo, Condorcet varía un tanto su esquema con la marcha de los acontecimientos revolucionarios, al tiempo que él mismo influía decisivamente en ellos (59). Aprobada la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, Condorcet aceptará ya siempre y sin reservas, a tenor de su artículo 6.º, que el pueblo tiene derecho a concurrir por sí mismo a la formación de la ley. Y una vez admitida cierta forma de gobierno directo, con mayor razón ha de admitir el sufragio directo y universal, activo y pasivo, masculino y femenino (60).

Como, por otra parte, ya desde 1787 había admitido fórmulas de democracia directa, el acercamiento a las tesis rousseauianas resulta muy visible.

(56) *Manuscrits inédits*, Bibliothèque de l'Institut, Nouvelle Série carton 21 (Législative et Convention). Subrayado mío.

(57) *Ibidem*, mismo lugar (subrayado mío). Pero CONDORCET se esfuerza en no desvirtuar la soberanía popular proclamada tan frecuentemente en sus obras. Véase el siguiente texto al respecto: «Mais, lorsqu'il existe une représentation générale, c'est à ceux qui la composent que, par la nature même des choses, appartient le droit, non de former ou même interpréter la volonté nationale, mais de la déclarer, après l'avoir recueillie et constatée» (*Instructions sur l'exercice du droit de souveraineté*, XVII, 400).

(58) *Réflexions sur les Pouvoirs...*, XII, 393; *De la nature des Pouvoirs Politiques dans une nation libre*, XVI, 112 y 143; *Sur la nécessité de faire ratifier la Constitution par les citoyens*, XV, 203-4, etc.

(59) *Vie de M. Turgot*, V, 299.

(60) Las posiciones feministas de CONDORCET no son del período revolucionario sino muy anteriores, y seguramente las primeras que en la historia del pensamiento se formulan de manera tan constante, extensa y sistemática, como un cuerpo de doctrina.

El principio de la soberanía popular es desenvuelto por Condorcet con bastante pulcritud en esa dirección :

a) Si sólo hay una soberanía, única e inalienable, que es la del pueblo todo entero, mal se podrá hablar de poder legislativo de la Asamblea. El poder legislativo también es del pueblo; la Asamblea sólo cumple una *función*, que el pueblo le delega, sin abdicarla, y que puede revocarle mediante expresa declaración (61). (Condorcet, como tantos otros pensadores políticos de la época no identificaba el mandato imperativo con la revocabilidad de los diputados, sino con las instrucciones.)

b) Condorcet da un paso más en la dirección rousseauiana. El pueblo no puede desprenderse por completo de su poder, sino que se reserva algunas facultades. Si no ejerce la función legislativa, deberá poder, al menos, ratificar las leyes. Es la tesis rousseauiana, que Condorcet percibe como conclusión obligada (62). Pero ello lo aleja del sistema representativo, por lo menos de su pureza modélica, a lo que tampoco está Condorcet favorablemente dispuesto. Por eso procura encontrar una vía media entre lo que cada vez ve más necesario —intervención directa del pueblo— y lo que cree más factible —sistema representativo—. El problema constitucional por excelencia consistirá en conciliar ambos sistemas o, si se permite la expresión, introducir en un sistema representativo todo lo que se pueda de gobierno directo; a lo que bien podría contribuir una constitución federal (63).

Conste que Condorcet confiesa —o admite— que *todavía* la ratificación popular no parece factible más que cuando se trata de la Constitución —cuyo límite temporal de vigencia no debe sobrepasar los dieciocho o veinte

(61) *Instruction sur l'exercice du droit de souveraineté*, XVII, 393 y sigs.: *De la nature des pouvoirs Politiques...*, XVI, 114 y sigs. y 142.

(62) *De la nature des Pouvoirs Politiques...*, XVI, 118.

(63) La atención de CONDORCET al federalismo es también continua y saluda alborozado a los Estados Unidos como complejo tangible de la viabilidad de una gran República «federativa». Cree que la Confederación —no distingue nítidamente entre federación y confederación— es el único medio de preservar de la guerra (*Lettre d'un bourgeois de New Heaven...*, XII, 101); y aunque el federalismo no está libre de problemas ni de dificultades (*ibidem*, 73-6; *Vie de M. Turgot*, V, 306-16), no son insolubles. Tal ocurre con la constitución americana de 1787, a la que CONDORCET hace bastantes reparos, pero todos subsanables. De manera que, aunque ve muchos inconvenientes, no es frontalmente contrario a introducir el federalismo en Francia. Cfr. *Sentiments d'un républicain, sur les Assemblées provinciales et les Etats généraux*, XII, 195 sgs.: *Lettres d'un gentilhomme...*, XII, 319-20.

años, una generación— y, por supuesto, la Declaración de Derechos. Pero conste también que el ideal está en la ratificación popular de las leyes y Condorcet, como buen ilustrado, confía en que el progreso de las luces haga más justos a los hombres, para que, entonces sí, ese ideal sea hacedero. Por eso termina su ensayo *Sur la nécessité de faire ratifier la Constitution par les citoyens* —de título, por lo demás bien expresivo— con estas palabras: «Je propose, pour cette fois, de borner ce droit individuel aux seuls articles relatifs à la constitution; mais c'est dans l'espérance que les progrès de la raison et l'effet que des institutions plus égales et plus justes produiront nécessairement dans les esprits, permettront à une autre époque d'étendre ce même droit à d'autres classes de lois, et successivement de l'étendre à toutes» (64).

A igual doctrina se llega por la vía de la necesaria adopción de cautelas frente a los diputados, para que el sistema representativo no devenga una *oligarquía tiránica* (son palabras de Condorcet). Importa, pues, que por la vía que fuere, la opinión pública no quede demasiado alejada de la función legislativa. Ello postula:

— Mandatos cortos de los representantes, sujetos, además, a diversas cautelas en cuanto a la composición, competencias y funcionamiento de las Asambleas representativas.

— Otro tipo de precauciones se encamina a evitar en el poder legislativo el espíritu de partido.

— Previa información al país de los proyectos de ley.

— Examen popular de las decisiones de la Asamblea (referéndum) cuando el progreso de las luces lo permita.

— Que, para evitar el mal uso popular de estos derechos —lo que daría lugar a sofisticos rechazos de la participación del pueblo—, las cuestiones que hayan de resolverse en referéndum han de ser simples y sobre intereses esenciales, adoptándose para ello un sencillo modelo consistente en una serie coherente de proposiciones que permita aceptarla o rechazarla con total comprensión.

— Debe también admitirse la iniciativa y el veto populares en la legislación, así como la iniciativa de revisión constitucional (65).

(64) *Sur la nécessité de faire ratifier...*, XV, 224; cfr. *De la nature des Pouvoirs...*, XVI, 117-9.

(65) Cfr. *Lettres d'un bourgeois de New-Heaven...*, XII, 83-7, 91-4 y 107-34 (especialmente 124-30).

2.2.6. *Sieyès*

Sieyès parte del principio de soberanía nacional no como un postulado esteticista, sino como real exigencia de buen gobierno que nunca debe orillarse. No le cabe duda de que a la hora de darse una Constitución, es la nación, cuyo poder constituyente concibe como estrictamente genuino, la que debería dársela a sí misma si pudiera reunirse para tal fin. «Puesto que una gran nación—dice— no puede reunirse... es menester que confíe a representantes extraordinarios los poderes necesarios en esas ocasiones. Si pudiera reunirse ante vosotros y exponer su voluntad, ¿osaríaís disputársela...?» La representación extraordinaria «se reúne y delibera como haría la nación misma si, no estando compuesta más que de un pequeño número de individuos, quisiera dar una Constitución a su Gobierno» (66). *A fortiori*, menos aún podrá reunirse la nación para legislar ordinariamente, por lo que, para dicha función, se necesitan representantes ordinarios, distintos de los anteriores, cuyo objeto y fin «no puede ser diferente del que se propondría la nación si pudiera reunirse y deliberar en el mismo lugar» (67).

Vemos, pues, que soberanía nacional y representación están ligadas, aunque sólo sea por necesidades técnicas de articulación de la voluntad nacional. Pero es que, para Sieyès, la representación llega a erigirse en elemento constitutivo de la realidad nacional. En efecto, ¿qué es una nación? Independientemente de su concepto sociológico (todos los habitantes de todo el territorio y todos los tributarios de la cosa pública) (68), en el que Sieyès apenas se detiene, se pone todo el énfasis en el concepto político: «Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por la misma legislatura» (69); «lo que hace a una nación es una ley común y una representación común» (70).

Ya de este concepto puede inferirse que sin representantes no hay nación; lo que vale tanto como decir que la democracia (recordemos que en el contexto histórico democracia es siempre lo que hoy conocemos por democracia directa) no constituye políticamente a una nación, que la democracia no supera la mera agregación anárquica de individuos, idea ésta que Sieyès no abandonó.

(66) SIEYÈS: *Qu'est-ce que le tiers état?*, cap. V.

(67) *Ibidem*, VI.

(68) *Ibidem*, V.

(69) *Ibidem*, I.

(70) *Ibidem*, II.

La soberanía nacional se plasma en un sistema representativo a través del reconocimiento y organización del *droit de cité*. En una nación políticamente constituida, este *droit de cité* debe ser, ante todo, igual; lo que requerirá ineludiblemente no sólo que se le reconozca a «todos los habitantes de todo el territorio», sino que se excluya de la ciudadanía a los estamentos privilegiados, que están fuera «del civismo» (71).

Sieyès no pone en duda que los derechos políticos consisten en elegir representantes. En efecto: la ciudadanía, como hemos dicho, debe ser *igual*. Y este principio de *igualdad del civismo* vendrá a cifrarse exclusivamente en representar y hacerse representar. Los intereses comunes, según Sieyès, son «los únicos por los cuales pueden (los ciudadanos) reclamar derechos políticos, es decir, una parte activa en la formación de la ley social; los únicos, por consiguiente, que imprimen al ciudadano la calidad de *representable*. No es, pues, por estar en situación de privilegio, sino por ser ciudadano por lo que se tiene derecho a la elección de diputados y a la elegibilidad». «El privilegiado... está fuera del civismo... Darle un derecho a la representación sería una contradicción manifiesta en la ley.» «Es, pues, cierto que sólo los miembros no privilegiados son susceptibles de ser electores y diputados en la asamblea nacional» (72). En otro lugar, desarrollando la segunda petición del tercer estado, dice: «Los derechos políticos, como los civiles, deben corresponder a la cualidad de ciudadano... Todo ciudadano que reúne las condiciones determinadas para ser elector tiene derecho a hacerse representar, y su representación no puede ser una fracción de la representación de otro...» (73).

Por otra parte, la soberanía nacional se concibe no como poder fraccionado individualmente o por distritos, sino de la nación como un todo. Esto comporta necesariamente en el pensamiento de Sieyès:

1. Que la representación ha de entenderse sobre el modelo del mandato representativo.
2. Que los representantes no ejercen un poder propio, sino sólo una función (74).
3. Que el Gobierno se base en la mayoría (75).

(71) *Ibidem*, VI.

(72) *Ibidem*, mismo lugar.

(73) *Ibidem*, III.

(74) Cfr. C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, s. f., pág. 92, que lo interpreta al contrario de como exponemos en el texto. El pasaje de SIEYÈS, citado en la nota siguiente, es inequívoco al respecto, aunque SIEYÈS no fuera después del todo consecuente con la idea.

(75) *Qu'est-ce que le tiers état?*, V.

Sieyès aborda el tema de las asambleas representativas con recelo hacia quienes pueden tender con facilidad a olvidar quién es el verdadero Soberano. Por eso sugiere respecto de las mismas ciertas cautelas que impidan lo que podríamos llamar, con lenguaje más rousseauiano, la alienación del poder. En primer lugar, en cuanto a la composición de las mismas, es predicable la exigencia de su origen electivo, como podría ya deducirse de lo hasta ahora escrito. Bien es verdad que en algún pasaje (76) Sieyès atribuye representatividad a ciertas magistraturas por razón de su función política (sobre lo cual habremos de volver en otro lugar de este trabajo); pero cierto es también que lo más frecuente y enfático en su conocida obra sobre el tercer estado es precisamente el ligamen estrecho entre representación y elección. Así, por ejemplo, comentando el caso de los estamentos privilegiados, los llama «pretendidos representantes» que no han sido libremente elegidos por el pueblo (77) ; y en otro lugar pregunta: «¿Dónde está la procuración cuando no hay elección libre y general?» (78). Y es, sin duda, en base a la elección por lo que se estima que «los caracteres de una buena representación son lo más esencial que hay para formar una buena legislatura» (79), pues no olvidemos que, en principio, sólo la voluntad nacional es normativa (80).

Generalizando (81) las «verdades» que Sieyès enumera para el «gobierno por procuración» (82), podríamos expresarlas en la forma que sigue:

a) La comunidad no se despoja de la soberanía, que le es inalienable. Sólo encarga su ejercicio. Dicha delegación de ejercicio no puede ser plena, sino sólo en la porción estrictamente necesaria para mantener el buen orden. Esa delegación de ejercicio es, pues, limitada, y sus límites no pueden ser alterados por el cuerpo de delegados. Estos, en fin, no ejercen la voluntad común nacional más que en comisión.

b) Por todo ello se requiere, como dice Sieyès en el mismo capítulo, una Constitución en la que se reflejen los caracteres y modos que la nación ha querido dar al cuerpo de representantes. La exis-

(76) *Ibidem*, V.

(77) *Ibidem*, II.

(78) *Ibidem*, IV.

(79) *Ibidem*, mismo lugar.

(80) *Ibidem*, V.

(81) Aunque SIEYÈS esboza unas cautelas para con los representantes en la segunda época de la formación de una nación, y otras para la tercera y definitiva, el talante con que están concebidas y el mismo lenguaje con que las expone permite, según creo, generalizarlas prescindiendo de la sistemática del autor.

(82) *Ibidem*, V.

tencia de una Constitución es la primera cautela que hay que tomar, fuera del origen electivo de la representación. Y en dicha Constitución debe establecerse «formas ciertas», a las que ha de someterse el ejercicio del poder.

- ◀ c) Por su parte, el objeto y fin de la Asamblea representativa —que no puede ser otro que el interés común, lo *general*, en lo que cabe apreciar una resonancia de la determinación objetiva de la voluntad general rousseauiana— conllevan dos exigencias, que Sieyès no deja de señalar en el capítulo que comentamos:

1.^a) Que no deben pronunciarse los representantes sino sobre «las cosas que les conciernen en común» a los asociados.

2.^a) La exclusión de todo espíritu particularista en la Asamblea. Esto, a su vez, requiere, de un lado, la prohibición de que los ciudadanos se nucleen en corporaciones; y, de otro, la adopción de medidas que impidan la formación de «cuerpos» (partidos) en la Asamblea, por el peligro de que el sistema degenera en aristocracia (igual idea encontramos en Condorcet); a tal fin se postula la renovación frecuente de la Asamblea, la no reelegibilidad inmediata de los diputados, etc.

Pero, aun con todas las cautelas, el único sistema viable para Sieyès es el representativo, según se desprende de los textos citados y más aún de sus manifestaciones posteriores. Pues, así como Condorcet fue evolucionando desde posiciones fisiocráticas claramente censitarias hasta formas combinadas de gobierno directo con sistema representativo, Sieyès parte de tesis no muy lejanas de Rousseau —pero siempre con gobierno representativo— y llega a radicalizar tanto la necesidad del representante que pierde de vista aquellas tesis iniciales hasta terminar colaborando estrechamente con Napoleón.

Por lo que a nuestro tema atañe, sus intervenciones en la Asamblea y Convención Constituyentes arrojan suficiente luz. En 1789 sostiene, en la Asamblea Constituyente (83), posiciones similares a la de Montesquieu y De Lolme, incluso por las mismas razones supuestamente psicológicas que éste esgrime; todavía más; casi con idénticas palabras: «La très grande pluralité de nos concitoyens —dice— n'a ni assez d'instruction ni assez de loisir pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France; leur avis est donc de nommer des représentants». La similitud con el texto de De Lolme es, como

(83) Sesión de la Asamblea Constituyente, de 7 de septiembre de 1789, *Archives Parlementaires*, 1.^a serie, tomo VIII, pág. 594.

se ve, considerable. Bien es verdad que, frente a lo que comenta C. Schmitt en su *Teoría de la Constitución*, el apego de Sieyès al sistema representativo no tiene —al menos subjetivamente— ribete alguno de aristocratismo. Antes bien, en la sesión misma a que estamos aludiendo, añade: «Et, puisque c'est l'avis du plus grand nombre, les hommes éclairés doivent s'y soumettre comme les autres; quand une société est informée, on sait que l'avis de la pluralité fait loi pour tous». Lo que añade a continuación es aún más revelador incluso a pesar de la ambigüedad de su redacción: «Ce raisonnement, qui est bon pour les plus petites municipalités, devient irrésistible quand on songe qu'il s'agit ici des lois qui doivent gouverner vingt-six millions d'hommes». Puesto el párrafo en relación con el anteriormente transcrito, cuya continuación es, podemos apreciar que no sólo se postula el sistema representativo para estados extensos y poblados, sino incluso para «pequeñas municipalidades», a pesar de que en éstas el pueblo podría reunirse para adoptar decisiones; y debe ser así porque no por pequeñez de la comunidad dejarían de operar los factores aludidos: falta de instrucción y de gusto por estos problemas.

Posteriormente, en la Convención Constituyente que redactaba la que habría de ser Constitución de 1793, se muestra Sieyès mucho más radical en sus preferencias por el sistema representativo (84), hasta llegar a ver en la representación la esencia misma de la vida social: «Tout est représentation dans l'ordre social. Elle trouve partout... elle se confond avec l'essence même de la vie sociale».

Dice a continuación Sieyès algo que nos interesa en un análisis semántico y sobre lo que habremos de volver. De momento, en la justificación y caracterización del sistema representativo, Sieyès ataca el principio según el cual el pueblo no debe delegar sino aquellos poderes que no pueda ejercer bien por sí mismo, principio que le merece la calificación de error sobremanera perjudicial: «Il régnait une erreur grandement préjudiciable: c'est que le peuple ne doit déléguer de pouvoirs que ceux qu'il ne peut exercer lui-même. On attache à ce prétendu principe la sauvegarde de la liberté». Dicho principio era defendido por Condorcet y, menos convencido, por Montesquieu; y el mismo Sieyès implícitamente, lo venía a reconocer en *Qu'est-ce que le tiers état?*, según tuvimos ocasión de ver: «Si pudiera (la nación) reunirse ante vosotros y exponer su voluntad, ¿osaría disputársela...?». En 1789, el principio queda en entredicho incluso cuando hay posibilidad de reunión, en las pequeñas comunidades. Ahora se le descalifica ya como «pretendido principio», erróneo y altamente perjudicial. Como argumento óptimo esgrime Sieyès el siguiente símil: «Es

(84) Sesión de la Convención Constituyente, de 2-Thermidor-an III, en *Ancien Moniteur*, XXV, pág. 292.

como si se pudiera demostrar a los ciudadanos que necesitan escribir a Burdeos, por ejemplo, que conservarían mejor toda su libertad si optaran por reservarse el derecho de llevar sus cartas personalmente, dado que pueden hacerlo realmente, en lugar de confiarlas al establecimiento público encargado de ello. ¿Es posible ver en tamaño disparate (*si mauvais calcul*) principios verdaderos?».

Notemos que el principio ridiculizado por Sieyès es distinto del que más cabalmente expresa las pretensiones de participación directa del pueblo. Montesquieu lo formula una vez así, pero otra vez de forma más correcta; a saber: el pueblo «doit faire par lui-même tout ce qu'il peut *bien* faire, et ce qu'il ne peut *bien* faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres» (subrayado mío). Si se suprime el adverbio *bien*, el principio queda muy desvirtuado, sobre todo en una interpretación maliciosamente literal. Y esto es lo que hace Sieyès: si el pueblo debe hacer todo lo que pueda hacer por sí mismo, ¿qué se podría excluir? ¿Hay algo de imposible realización popular, por muy deficiente que ésta resultara? Ahí tenemos a los ciudadanos llevando cartas de París a Burdeos, igual que podríamos imaginarlos canalizando torpemente el agua hasta sus casas o fabricando monedas en el sótano de sus casas, toda vez que no son tareas imposibles. Todo demasiado grotesco. El principio ridiculizado por Sieyès dice lo que éste quiere que diga para poder después refutarlo fácilmente. Pero todo ello resulta visiblemente burdo.

Y, ya en este orden de ideas, Sieyès distingue, en fin, entre Estado representativo y democracia de una manera neta y directa. Según él, «en un *país que no sea democracia* el pueblo no debe hablar ni obrar, sino a través de sus representantes». Y todavía más explícitamente, si es que ello es posible: «Si les citoyens dictaient leurs volontés, ce ne serait un Etat représentatif, ce serait un Etat démocratique» (85).

Por lo demás, ya aludimos antes al comentario que dicha construcción le merecía a C. Schmitt: «Con la doctrina democrática del Poder constituyente del pueblo (que se dirigía contra la Monarquía absoluta existente), ligó Sieyès la doctrina antidemocrática de la *representación*, de la voluntad popular... Hubiera sido lo democráticamente consecuente dejar que el pueblo mismo decidiera, pues la voluntad constituyente del pueblo no puede ser representada sin que la democracia se transforme en una aristocracia. El apunte es agudo y certero objetivamente considerado: el sistema representativo lleva a una aristocracia (distinta, claro, de la aristocracia nobiliaria del Antiguo Régimen) o, más precisamente, a una oligarquía, como el mismo Schmitt dice en otros lugares. Pero, por lo que a Sieyès se refiere, es bien cierto que está

(85) *Dire sur le veto royal*, cit., por BURDEAU: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 16.^a edición, París, 1974, pág. 133.

lejos de creer que el sistema que defendía fuera aristocrático; por el contrario, lo defendía precisamente por oposición a la aristocracia, aunque sin postular la democracia, como hemos tenido ocasión de apreciar. En rigor, Sieyès propone una forma política mixta, como se desprende de sus manifestaciones de 1801: la base de una buena Constitución ha de ser democrática; la parte media, aristocrática; y la culminación, Monarquía (86).

3. DOS INFLEXIONES SEMANTICAS

Hemos repasado panorámicamente las ideas que sobre el problema que nos ocupa circularon antes de y durante el período revolucionario. ¿Qué tesis encontró más eco en el Régimen naciente?

Para encontrar guía segura en esa búsqueda, debemos asumir las dos inflexiones semánticas —que devendrán conceptuales con el paso del tiempo— sufridas por los términos de pueblo y nación, por un lado, y de democracia, por otro.

3.1. PUEBLO-NACIÓN

En torno a estos términos, hay que señalar, muy en primer lugar, que no es correcta la contraposición que entre ellos se hace para explicar, más sugestiva que sólidamente, la alienación del poder que el pueblo sufre en el Estado liberal representativo. Con harta frecuencia leemos que Rousseau postulaba la soberanía popular, frente a la línea aristocratizante, cercana a la tesis de Montesquieu, más propicia a hablar de soberanía nacional. Se lee asimismo que en la revolución triunfa esta segunda línea, aunque con algún adimento de la primera, perceptible, sobre todo, en la doctrina —edulcorada— de la voluntad general. Se suele decir, en fin, que, a la postre, el liberalismo doctrinario dio buena cuenta de todo rastro rousseauiano.

La explicación es, desde luego, confusa. Pueblo y nación son sinónimos en la Ilustración y en los revolucionarios, incluso en los «padres fundadores» americanos. Que Rousseau emplee más el término «pueblo» que el de «nación», poco debe importar si sus conceptos son equivalentes. Pueblo, para Rousseau, es el conjunto de ciudadanos; y por nación nadie en la época entiende otra cosa. Hemos podido percibir la sinonimia en el artículo de la *Enciclopedia* estudiando páginas atrás; la podemos observar igualmente en casi todas las

(86) Cit., por C. SCHMITT, Ob. cit., pág. 235.

obras de Condorcet (87); Sieyès afirma elocuentemente que los poderes «*viennent du peuple, c'est-à-dire, de la nation*» (88), y utiliza indistintamente ambos términos a lo largo de todo su *Qu'est-ce que le tiers état?* Y, pasando a textos legales, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 usa los dos términos sin aparente diferencia; la Declaración es hecha por los representantes del *pueblo* francés constituidos en Asamblea Nacional, por lo que hay que entender que el soberano es el pueblo; pues bien, el artículo 3.º expresa inequívocamente que toda soberanía reside esencialmente en la nación.

Es sólo a partir de la Constitución de 1791 cuando podría hablarse del inicio de una cierta diferenciación entre los conceptos de pueblo y nación, por cuanto que en ella se emplea el término «Nación» —siempre con mayúscula— como titular de la soberanía, en las fórmulas de juramento («*être en tout fidèle à la Nation*»), y como colectivo representado («*les représentants de la Nation*»), lo que arguye titularidad de la soberanía. En cambio, el término «pueblo» —escrito siempre con minúscula— aparece como suma de individuos (89), cuerpo electoral o sujeto activo del sufragio («*élus à temps par le peuple*»). Parece desprenderse que el pueblo, como suma de ciudadanos, elige representantes, que lo son «de la Nation entière», de la Nación como ente colectivo unitario, titular de la soberanía.

La diferenciación entre ambos términos se mantiene en la Constitución girondina, de mayor inspiración rousseauniana, que residencia la soberanía en «el pueblo entero», y muestra una clara preferencia por este término. La Constitución habla de «representantes del pueblo», y no emplea ni una sola vez el término «Nación», sustituyéndolo por «pueblo» y por «República francesa».

Pero esta claridad y distinción quiebra en la Constitución de 24 de junio de 1793. Es el pueblo quien expone la declaración de derechos, según dice el preámbulo de la misma. La soberanía reside en el pueblo (90) y en la Constitución se habla de mandatarios y agentes del pueblo, o de diputados (91);

(87) Podríamos citar muchos lugares. Basten, como ejemplos, *Lettres d'un citoyen des Etats-Unis à un Français sur les affaires présentes*, XII, 149; *Réflexions sur les Pouvoirs...*, XII, 372, 375 y 391-2; en *Lettres d'un bourgeois de New-Heaven...*, XII, 83, habla de la nación, mientras que en las mismas *Lettres d'un citoyen*, XII, 137 y 141, y en *Assemblées provinciales*, XIV, 322, habla de pueblo en igual sentido.

(88) *Archives Parlementaires*, tomo IX, pág. 479; tomo VIII, págs. 256 y 326.

(89) Constitución de 1791, título III, Preámbulo, art. 1.º

(90) Constitución de 1793: artículo 25 de la Declaración de derechos y artículos 1.º y 7.º del Acta Constitucional.

(91) *Ibidem*, artículos 29 y 31 de la Declaración de derechos y 8.º del Acta Constitucional, respectivamente.

pero también se habla de «representación nacional» y de que el diputado «appartient à la nation entière» («nación» ahora con minúscula) (92).

La oscuridad vuelve a ser poco menos que total en la Constitución de 5 fructidor año III (22 de agosto de 1795), que no se pronuncia en absoluto. Residencia la soberanía en «el conjunto (*universalité*) de los ciudadanos», sin emplear ninguno de los términos en cuestión (93). Y en la fórmula de promulgación de las leyes se sustituyen por la aséptica expresión «República francesa» («Au nom de la République française»). Sólo en los últimos artículos se emplean los términos «Nación» y «pueblo», sin que pueda diferenciarlos; antes bien, vuelven a presentarse como sinónimos (94).

Tras este poco fructífero *excursus*, vamos a volver al punto de partida. La diferenciación pueblo-nación no existe en absoluto en los pensadores políticos franceses del siglo XVIII, y es titubeante y poco precisa en la legislación constitucional. Sería un anacronismo proyectar sobre los orígenes del Estado liberal y representativo una distinción conceptual sólo consolidada en la ciencia política posterior.

Ahora bien, trátese de pueblo, de nación, o de ambos, el problema capital es el de su alcance como sujeto de la voluntad general, de la soberanía.

Burdeau (95) ha visto con justeza que el concepto político de pueblo —de nación, añadimos— no coincide con la realidad sociológica *pueblo*. El concepto político de pueblo y de nación perceptible en las obras de los pensadores estudiados páginas atrás y en los textos constitucionales es el de «conjunto de ciudadanos» (*universalité des citoyens*). Pero ¿quiénes son ciudadanos?

El concepto «filosófico» de ciudadano viene a equivaler al de hombre ilustrado por la razón, por las luces, que ha superado los prejuicios y el fanatismo, y que es capaz de opinar sobre la cosa pública haciendo abstracción de sus preferencias personales. «En suma, una especie de santo laico», apostilla Burdeau. Y el Hombre y el Ciudadano a que se refiere la Declaración de 1789 como titular de los derechos es un ser intemporal, universal, no «contaminado» de realidad concreta, una idea, una abstracción (96). «Este concepto olvida todo

(92) *Ibidem*, arts. 21 y 29 del Acta Constitucional, respectivamente.

(93) Constitución de 1795: artículo 17 de la Declaración de derechos y artículo 2.º de la Constitución.

(94) *Ibidem*, artículos 373-374 y 377, respectivamente.

(95) G. BURDEAU: *La démocratie*, París, 1966, págs. 24 y sigs.

(96) BURDEAU dice que este concepto abstracto es sostenido no sólo por MONTESQUIEU y VOLTAIRE, sino también por ROUSSEAU y por el violentamente demócrata MABLY, que desconfían «del pueblo verdadero, del pueblo bajo». Los términos encontrados por BURDEAU para referirse al pueblo nos indican que posiblemente también él desconfíe. Por lo demás, la afirmación que se hace de ROUSSEAU es un tanto arriesgada, aunque éste, según PASSARIN D'ENTRÈVES, sea el primer manipulador de términos polí-

lo que en la colectividad verdadera divide, distingue u opone a los individuos: el nacimiento, la condición social, los recursos, los gustos, las posibilidades. Pueblo de ciudadanos, pueblo compuesto de seres idénticos» (97).

Los «filósofos», que estaban lejos de identificar pueblo y masa, también dejan de lado en el concepto de pueblo —y de nación— la cuestión del número, actitud que hacen suyos los «padres fundadores» americanos.

En los textos constitucionales podemos apreciar un cierto zigzaguo en torno a la ciudadanía. Como hemos señalado, el concepto manejado por la Declaración de 1789 es abstracto, intemporal, escrito con mayúsculas, como Hombre, Ser Supremo y Ley. En la Constitución de 1791 se distingue entre ciudadano y ciudadano activo. Son *ciudadanos* los que cumplen las condiciones de nacimiento, residencia y otras que especifican los artículos 2.º a 4.º del Título II. Pero sólo tienen derechos políticos los *ciudadanos activos*, para lo que se requiere, además de la edad de veinticinco años y otras condiciones más o menos propias de un control burocrático, «payer, dans un lieu quelconque du Royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance» (98).

La Constitución girondina (1793), en cambio, no exige para el derecho de sufragio activo nada más que la ciudadanía, que se adquiere a los veintiún años (99); y para el derecho de sufragio pasivo, una edad cualificada de veinticinco años (100). La Constitución de 24 de junio de 1793 no establece requisitos especiales.

Sin embargo, la de 1795 vuelve a las limitaciones de tipo económico, no ya —como la de 1791— para la ciudadanía activa, sino para la simple y única ciudadanía reconocida. El artículo 8.º exige, entre otras condiciones, pagar «une contribution directe, foncière ou personnelle» y estar inscrito en el registro ciudadano de su canton; bien entendido que, conforme al artículo 16, a partir del año XII de la República, no se inscribirían en dicho registro a los jóvenes

tics, como veremos en el trabajo más adelante. Ciertamente que para ROUSSEAU el pueblo sujeto de la soberanía es ilustrado, virtuoso (política, cívicamente virtuoso), desprendido y activamente preocupado por la cosa pública. Y cierto también, claro, que tal pueblo no se encuentra en la inmediata realidad social. Pero ROUSSEAU, como también CONDORCET, corrige la tesis ilustrada elitista en el sentido de que su postura está más bien proyectada hacia el futuro, postulando como primer derecho el de la instrucción, incluso un nuevo pacto social que garantice no ya ese derecho sino todos los demás que se consideran esenciales. Sólo en este contexto tiene sentido el ciudadano preocupado y participante rousseauniano. Desprenderlo de su contextura es falsearlo.

(97) G. BURDEAU: *La démocratie*, ob. cit., pág. 26.

(98) Constitución de 1791, título III, cap. I, sec. 2.º, art. 2.º

(99) Constitución girondina (1793), título II, artículo 3.º, en relación con el artículo 1.º

(100) *Ibidem*, título II, artículo 9.º

que no demuestren que saben leer y escribir y que saben ejercer una profesión mecánica (sufragio censitario y capacitario).

Y esa nación, *universalité des citoyens*, colectivo ideal, titular del poder supremo, ¿tiene voluntad propia para ejercerlo por sí misma?

En la línea de pensamiento —entre las estudiadas— más proclive al sistema representativo, la voluntad general es inferida —aunque no se diga así siempre ni tan explícitamente— de la voluntad mayoritaria de sus miembros más ilustrados e interesados en la cosa pública, que vienen a coincidir con los que tienen más intereses en juego. Dicha selección de ciudadanos representa al todo y, como tal representación, es, conforme al pensamiento de Sieyès, uno de los elementos que constituyen a una colectividad en nación. Montesquieu cree que el pueblo sólo está preparado para elegir representantes. De Lolme dice otro tanto. En el artículo «Representantes», de la *Enciclopedia*, y en el propio De Lolme se percibe el fundamento económico de la selección de una «clase política». Lo mismo podía verse en Condorcet hasta 1789, siguiendo a Turgot y a los demás fisiócratas. El modelo de representación pasa del mandato imperativo al representativo, pero el fundamento permanece el mismo; el poder económico, preferentemente.

Como la soberanía nacional es indivisible, se entiende, en uno de los sofismas políticos más creídos de los últimos siglos, que los representantes no lo pueden ser de sus electores concretos, ni de su distrito, sino de la nación toda entera, motivo por el cual habían de desaparecer los *cahiers*. Considero sofisticado dicho proceso argumental por cuanto que nada impide que la nación, por medio de una ley —que es la traducción jurídica de su voluntad general, según se dice en otro de los dogmas del Nuevo Régimen— reconociera a los distritos electorales el derecho de «instruir» a sus diputados, que lo serían de su distrito y no del todo nacional. Ni en ésto ni en aquéllo se ve fisura ni merma de la soberanía nacional, que puede seguir siendo una e indivisible. Nadie sostiene que en el Antiguo Régimen la soberanía —nacional o no— estuviera fraccionada porque existiera mandato imperativo. Nadie sostiene que, en nuestros días, una descentralización no ya sólo administrativa, sino incluso política, suponga necesariamente una fragmentación de la soberanía nacional, a pesar de que no se trataría tan sólo de «instruir» a un diputado, sino de algo que constituye la mismísima almendra política: decidir.

Pero el sofisma tuvo éxito. La ley de 22 de diciembre de 1789 rechaza las instrucciones y la revocación porque, conforme a lo que ella misma establece (artículo 8.º), los representantes «ne pourront être regardés que comme les représentants de la totalité des départements, c'est-à-dire, de la nation entière»; principio que recoge la Constitución de 1791, para añadir la prohibición de mandato (imperativo), es decir de instrucciones al representante: «Et

il ne pourra leur être donné aucun mandat» (101), fórmula que recoge la Constitución de 5 fructidor año III, en su artículo 52.

Una vez admitido dicho principio como dogma político, el resto del proceso de alienación del poder es fácil de seguir.

Sieyès había dicho que «lo que hace a una nación es una ley común y una representación común». La ley y la representación son quienes constituyen a la nación. De ahí a estimar que la voluntad nacional sólo puede encontrarse en la voluntad expresa de los representantes, o de la ley —obra de los representantes—, no hay ni siquiera un paso. La ley y los representantes constituyen a la nación y quieren por ella y para ella. Está naciendo el Estado democrático (constitucional) y representativo. En 1789 son los representantes del pueblo francés quienes resuelven exponer en una declaración solemne los derechos del Hombre y del Ciudadano. Todavía en el artículo 6.º se admite que los ciudadanos tienen el derecho de concurrir «personalmente o por medio de sus representantes» a la formación de la voluntad general. En la Constitución de 1791 ya no. Veamos.

Recordemos que Sieyès unía estrechamente representación y elección. Debemos dejar de nuevo constancia de ello porque, según creo, dicha postura refleja su pensamiento. Pero también anunciábamos que habríamos de volver sobre el tema porque, incidental y acaso no muy conscientemente, desliza Sieyès la tesis contraria, que tuvo fiel acogida en la Constitución de 1791. El pasaje en cuestión (102) se encuentra en un contexto en el que se trazan los caracteres de los representantes extraordinarios, pero creo que las ideas expuestas —y, sobre todo, las que vamos a comentar— son perfectamente extrapolables a la representación ordinaria.

Habla Sieyès de la voluntad independiente de los representantes, y concluye: «De cualquier manera que sean diputados, que se reúnan y que deliberen, con tal que no se pueda ignorar... que obran en virtud de una comisión extraordinaria de los pueblos, su voluntad común valdrá por la de la nación misma».

Es de notar:

1.º) Que la voluntad de la nación se detecta por la de los órganos representativos; lo que vale tanto como decir que en éstos va a residir, sino *de iure*, si *de facto*, la soberanía.

2.º) Que lo único realmente decisivo para considerar representativo a un órgano de poder es que obre en virtud de una comisión del

(101) Constitución de 1791, título II, cap. I, sec. 3.ª, art. 7.º

(102) SIEYÈS: *Qu'est-ce que le tiers état?*, cap. V.

pueblo, comisión que no ha de ser necesariamente expresa, sino que basta con que sea tácita, basta con que no ignoremos la existencia de tal comisión.

3.º) Que, por todo lo cual, se puede ser diputado, representante, por muy diversas vías, por todas las vías que no contradigan expresamente una tácita comisión del pueblo.

A este mismo respecto, es impagable la nota que el propio Sieyès inserta al pie de la página. En ella niega que la Cámara de los Comunes represente por sí sola a la nación inglesa, pues, en ese caso, los Comunes «formarían solos todo el cuerpo legislativo». Y termina: «Habiendo decidido la constitución que ellos no eran sino *una* parte de *tres*, es menester que el Rey y los lores sean considerados como representantes de la nación». Lo primero que resalta es el lazo de unión que Sieyès establece —también lo vimos en su momento— entre representación y legislación. Pero aquí se invierte la relación. Veíamos entonces que la representación era esencial para una buena legislación. Ahora comprobamos que es el hecho de pertenecer al cuerpo legislativo lo que confiere la cualidad de representante. De ser la representación efecto de la elección (hasta el punto de llamar «pretendidos representantes» a los no elegidos popularmente) y condición de buena legislación, pasa a ser efecto de la titularidad de un cargo o magistratura, y condición de nada, sino más bien función política en sí misma y para sí misma.

Pues bien, la voluntad común de los representantes «valdrá —dice Sieyès— por la de la nación misma». Este esquema, que, como hemos dicho, no refleja con exactitud el pensamiento de Sieyès sobre el particular, y en el que coinciden Roederer y Robespierre, según los cuales no equivalen *pouvoir représentatif* y *pouvoir commis*, siendo aquél «*légal au pouvoir du peuple*», e independiente (103) este esquema, digo, es el acogido por la Constitución de 1791. En efecto, para ella, «la Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation»; añadiendo como interpretación auténtica: «La Constitución française est représentative: les représentants sont le Corps législatif et le Roi» (104).

No se trata, según se ve, de que el cuerpo legislativo deba estar compuesto de representantes, sino que se es representante por pertenecer al mismo (o por ser titular de la Corona), aunque la vía de pertenencia al mismo no sea la electoral. A mayor abundamiento, el Rey, no elegido, tiene carácter de represen-

(103) *Archives Parlementaires*, tomo XXIX, págs. 324-6, cit. por C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 246-7.

(104) Constitución de 1791, título III, preámbulo, art. 2.º

tante; en cambio, los «administradores» o funcionarios, que son elegidos, no lo tienen: «Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. Ils sont des agents élus à temps par le peuple, pour exercer... les fonctions administratives» (105). A pesar de ser electivos, no tienen carácter representativo porque su función —meramente administrativa— no comporta inherentemente dicha cualidad.

Todo ello implica que no se trata de que ciertas personas, por ser elegidas popularmente, representen a la nación y puedan hablar y obrar en su nombre, sino de que tienen conferida por la Constitución una función política que les faculta para hablar, obrar y querer por la nación, por el pueblo, en cuya virtud son consideradas representantes. Y eso es una constitución representativa para los constituyentes de 1791. Por eso, frente a la doctrina rousseauiana, los actos de los representantes no necesitan ratificación popular. Representar no es intentar servir a la nación representada interpretando su voluntad, aunque sea muy independientemente y sin instrucciones, sino, como decía Barnave, «vouloir pour la nation» (106); es más mandar que servir.

La Constitución de 1791, que es típica de la Monarquía constitucional y que fue puesta en vigor, sin plebiscito, por la Asamblea Constituyente, apela, según C. Schmitt, a «la voluntad de la nación» frente al Rey —frente a la Monarquía— y apela a la representación frente al pueblo —frente a la democracia— (107). Lo cual se corresponde siguiendo al mismo autor, con el talante del otro lado del Atlántico: «En el *Federalist* (1788), cuyos puntos de vista se acomodan a la Constitución federal de los Estados Unidos, se exige también una mezcla y atemperamiento que se aplica, sobre todo, contra la democracia pura» (108). En las sucesivas constituciones hubo diversas alternativas al respecto, todas menos radicalmente representativas (109). Pero el principio

(105) *Ibidem*, título III, cap. IV, sec. 2.º, art. 2.º

(106) Cfr. G. BURDEAU: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, ob. y ed. cit., páginas 127 y sigs.

(107) C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 92.

(108) *Ibidem*, pág. 235.

(109) La Constitución girondina, tras reconocer al pueblo como titular de la soberanía nacional (art. 27 en relación con el 25, ambos del Proyecto de Declaración de derechos; cfr. también Preámbulo del Proyecto de Constitución), le reconoce también el poder constituyente, dando con ello cumplimiento a lo ordenado por el Decreto de 21 de septiembre de 1792, que exigía la aprobación popular de la Constitución. *El droit de cité* consiste, para ella, en participar, dentro de las asambleas primarias, en las elecciones determinadas por la Constitución y en las deliberaciones sobre objetos de interés general, como los que enumera la propia Constitución a título de ejemplo (título III, cap. I, sec. 2.º, arts. 1.º y 2.º). Esta Constitución es extraordinariamente remisa en utilizar expresiones relativas a la representación, hasta el título VII, que versa sobre

rebrotará en el pensamiento liberal doctrinario, que vio de nuevo en el sistema representativo la vía idónea para «aplicar un correctivo» a la democracia, dicho sea con palabras de Burdeau (110), quien, una vez más, acierta cuando dice, al analizar los textos legales y doctrinales que nos ocupan (111), que tanto en la tesis rousseauiana cuanto en la que recoge la Declaración de derechos de 1789 el resultado es semejante: «En los dos casos, el individuo es víctima de lo que Marx llamará alienación: se aliena en la voluntad general o se aliena en la nación».

He aquí lo que queda del pueblo, de la nación y de la soberanía nacional, cuando su concepto político se aparta tan netamente de su concepto sociológico. La representación lleva a la subrogación en la soberanía nacional de unas asambleas no siempre elegidas popularmente y no siempre estrictamente obligadas respecto de la voluntad popular. De donde se pasa «naturalmente» a la hegemonía del órgano representativo, a la *soberanía parlamentaria*, como dice Duverger, y a la *nomocracia*. Y es el propio Burdeau quien da con la expresión feliz, aunque cuantitativamente muy matizada: «Que esta *aliquimia* desnaturaliza un poco la autenticidad de las voluntades individuales de los gobernados es la evidencia misma» (112). O, como podríamos decir sintetizando el desarrollo que de este punto hace Sánchez Agesta, la dualidad representante-representado no sólo no encuentra su vector a la unidad, sino que

«el cuerpo legislativo, no se lee la palabra «diputado», ni la locución «representación nacional»; y sólo en el título VIII puede leerse «representación del pueblo». No es una Constitución representativa, como se autocalifica la de 1791, y bien sabido es que no pasó de Proyecto.

La Declaración de Derechos que antecede a la Constitución de 24 de junio de 1793 reconoce la soberanía del pueblo (artículo 25), que es quien hace dicha Declaración (no sus representantes); reconoce también su poder constituyente (artículo 28). Esa Declaración no habla de representantes, sino de mandatarios y agentes (artículos 29 y 31), e institucionaliza la participación directa del pueblo (artículo 29). Pero la Constitución, además de insistir en la soberanía del pueblo (artículo 7.º) habla expresamente de «representación nacional» (artículo 21).

En fin, la Constitución de 5-Fructidor-an III acepta también la participación directa, pero de manera más explícita que la anterior (artículos 6.º y 20 de la Declaración de derechos), y establece con fórmula precisa el mandato representativo (artículo 52 de la Constitución).

(110) G. BURDEAU: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, ob. y ed. cit., página 126. Cfr., en el mismo sentido, GARCÍA PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, ob. cit., pág. 173.

(111) G. BURDEAU: *La démocratie*, ob. cit., págs. 36-8.

(112) *Ibidem*, págs. 40-1 (subrayado mío).

se sustantiviza, dejando realmente lejos del poder a quien aparece formalmente como Soberano (113).

La soberanía nacional, por lo tanto, devino una tesis idónea para, como dice Duverger, que la burguesía lograra enfrentarse a la aristocracia mediante la elección y la representación, al tiempo que impedía a la masa popular beneficiarse del sufragio (114). En el liberalismo doctrinario la tesis se arropó con el aparato teórico necesario a tal fin: la soberanía corresponde a la nación como un todo; los ciudadanos, al votar, ejercen una función más que un derecho (sufragio función); pero a cada función sólo deben tener acceso los aptos (sufragio censitario y capacitario). Rigurosamente seguido —como apunta Prélot— el sistema representativo excluye toda opinión exterior a las cámaras, incluso su misma posibilidad, porque la voluntad nacional sólo se puede expresar mediante los representantes reunidos. La conclusión es obvia: «Se puede, en consecuencia, negar legítimamente a tal concepción, tomada en su lógica absoluta, el carácter democrático» (115). Y Loewenstein, con perspicacia, concluye que la experiencia política del siglo XVIII muestra las funciones estatales no como medios de participación, sino de ejercicio del *liderazgo político*. «Es el liderazgo político el que dirige y guía a la voluntad popular. La legislación y la ejecución de las leyes no son funciones separadas o separables, sino sencillamente diferentes técnicas del liderazgo político» (116).

Reducir al pueblo a un *rol* político meramente electoral —no siempre y no siempre todo el pueblo— es más que democracia, un «correctivo a la democracia», como dice Burdeau; es, según C. Schmitt, no democracia, sino aristocracia.

3.2. DEMOCRACIA

La segunda inflexión es, en principio, puramente terminológica; pero, al arraigar, ha provocado una alteración en el concepto de democracia. La forma política resultante de la revolución no fue —como hemos visto— lo que durante todo el siglo se había denominado democracia. Pero se amplió el concepto de ésta y se comienza a aplicar el término a lo que hasta entonces

(113) L. SÁNCHEZ AGESTA: *La participación en la vida pública a través del proceso representativo*, conferencia pronunciada en la XXVI Semana Social de España (Málaga, 1967); en *Democracia y responsabilidad*, Madrid, 1968, págs. 212-4.

(114) M. DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, ob. cit., páginas 114-9.

(115) M. PRÉLOT: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, ob. cit., pág. 116.

(116) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 61.

había sido denominado de otra forma. Este cambio puede observarse en un texto de Condorcet, allá en 1788, y prende en Sieyès. Pero ambos tienen algún débil precedente, ya anticipado en este trabajo. Empieza a hablarse de «democracia representativa», lo que, según la terminología de la época, era una contradicción en los términos.

Veremos a continuación cómo se produce el cambio y le seguiremos la pista en algunos autores significativos del constitucionalismo de los siglos XIX y XX.

3.2.1. *La inflexión semántica en los textos del siglo XVIII*

a) *La Enciclopedia*.—En el mismo artículo «Representantes» que hemos estudiado, se hace, según veíamos en su momento, una implícita tipología de las formas políticas. A la democracia se le oponía el sistema representativo. Ahora bien, éste puede adoptar una forma aristocrática, si el poder que el pueblo se reserva es escaso y son los representantes quienes lo ejercen casi por completo; o sigue siendo una democracia (*demeure une démocratie*) en caso de que el pueblo se reserve más poderes que los que delega en los representantes.

Creo que es la primera vez que se aplica el término «democracia» a un sistema representativo, por poco valor que se quiera conceder al texto, en el que no se pretende describir sistemas existentes. No se nos oculta, sin embargo, que tanto el texto como el contexto invitan poco a la extrapolación. Lo dicho está dicho como de pasada, sin mucha intención definidora y para continuar con una atención preferente a lo que llama aristocracia.

b) *Rousseau*.—El texto que podemos aducir de Rousseau respecto de este tema es aún menos preciso. En sus *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, hace una recomendación a los polacos con el fin de corregir la posición excesivamente prevalente del Senado respecto de la Dieta. La solución más obvia era «argumentar en nombre de los *Nonces*» de ésta. Pero no satisface a Rousseau, que esgrime una razón en la que encontramos la inflexión buscada: «Mais je craindrais que cela ne fit trop de mouvement dans l'Etat et n'approchât trop du *tumulte démocratique*». Y por eso prefiere «diminuer le nombre des sénateurs» (117).

El texto es altamente significativo a la par que ambiguo. El primer problema que plantea es el de si llama «tumuldo democrático» al sistema repre-

(117) ROUSSEAU: *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, VII.

sentativo o sólo al excesivo número de representantes. Pero a este problema le es lógicamente previo otro: el de si está hablando de un sistema representativo o no. Ni el régimen polaco se ajustaba fielmente a dicho modelo, ni las recomendaciones rousseaunianas apuntan, por lo común, en ese sentido. Pero tampoco podemos decir que Rousseau esté sugiriendo al completo un autogobierno directo del pueblo, por cuanto que, entre otros motivos, el modelo original no parecía permitirlo y las *Considérations* pretenden ser más prácticas y factibles que una construcción teórica. Situados ya en esta perspectiva, podríamos decir que Rousseau recomienda el mayor grado de autogobierno directo posible en una Constitución no concebida en tal dirección. Sus consejos, por lo que toca a nuestro tema, podrían ser resumidos en tres:

- Estructura federal, como medio idóneo para el autogobierno popular, y en cualquier caso.
- Renovación frecuente de la Dieta.
- Mandato imperativo.

Si interpretamos el texto anterior sobre el supuesto de que estas otras sugerencias —sobre todo la primera y la tercera— hayan sido aceptadas y puestas en práctica, entonces está claro que Rousseau no está llamando democracia al sistema representativo, sino al gobierno directo del pueblo. Y aun así, considera que no son convenientes muchos diputados; es preferible que el aparato estatal sea mínimo: redúzcanse los senadores.

Si, por el contrario, se entiende que Rousseau no estaba asumiendo, al escribir ese texto, todas las consideraciones anteriores, sino que se limita a dar su opinión sobre un punto determinado para intentar corregirlo en su aislada concreción, hipótesis nada improbable, entonces estamos ante nuevas dificultades. ¿Hay que atribuir el calificativo de democrático al hecho de que haya diputados, en tanto que lo tumultuoso correspondería sólo a su —inconveniente— incremento? ¿O habrá que considerar que lo democrático es ese aumento desmedido de diputados y lo tumultuoso es algo inherente a la democracia? Si, manteniéndose en Polonia el mismo sistema, se simplificara el aparato estatal reduciendo el número de senadores, entonces se cumpliría el consejo de Rousseau sin caer en el tumulto democrático: ¿porque no es tumulto o porque no es democrático?

En fin, si ante tanta ambigüedad preferimos quedarnos en la impresión primera y lineal que el texto produce, entonces estaríamos, según creo, ante una muy oscura y ciertamente peyorativa conexión entre los conceptos de representación y democracia. En cuyo caso, aparte la importante significación del texto, sólo nos restaría anotar la notable curiosidad de que Rousseau

coincida con sus contemporáneos en el mal juicio que le merece la democracia, pero haciéndolo contra corriente y como de carambola: defiende el autogobierno popular, que es lo que sus coetáneos condenan como democracia y descalifica como democrático una de las manifestaciones más aparentes de lo que los pensadores de la época defendían como sistema representativo no democrático.

Una vez más, sobre Rousseau no se puede decir la última palabra.

c) *Condorcet*.—Condorcet considera —al menos en la época anterior a la revolución— a la Constitución representativa como la mejor posible. Sabemos que, en el contexto ideográfico, «democracia» alude siempre a autogobierno popular, lo que explica la insistencia de los pensadores del siglo XVIII en que la democracia no conviene a los Estados nacionales con millones de ciudadanos. Condorcet parte de estas concepciones ambientales, pero, como vimos, se despegó de ellas. También logró —y es lo que nos interesa ahora— desasirse del uso terminológico apuntado.

En 1788 escribe Condorcet sus *Notes sur Voltaire* para la edición que preparó de las obras de éste. En la nota titulada *Démocratie* (118) hace una distinción que nos interesa sobremanera. Parte Condorcet del uso común del término: «Si l'on entend par démocratie une constitution dans laquelle l'assemblée générale des citoyens fait immédiatement les lois, il est clair que la démocratie ne convient qu'à un petit état.» Ya la redacción nos pone en guardia de que no son posibles otros —o, al menos, otro— entendimientos de la democracia. En efecto, con la misma cautela, sin afirmar nada de entrada, escudándose en el protector condicional, añade: «Mais si l'on entend une constitution où tous les citoyens, partagés en plusieurs assemblées, élisent des députés chargés de représenter et de porter l'expression générale de la volonté de leurs commettants à une assemblée générale qui représente alors la nation, il est aisé de voir que cette constitution convient à des grands états.»

Lo que en Rousseau era oscuridad y ambigüedad, se va clarificando en Condorcet, aun aceptando que no es este su texto más preciso sobre el sistema representativo. A nosotros, sin embargo, nos interesa ahora destacar la unión de los conceptos de representación y democracia, conexión que es inequívoca. La breve nota concluye con una aportación más al tema, con un reforzamiento de la afirmación anterior, cuando escribe: «Il serait impossible de ne pas la regarder comme une vraie démocratie.» Con este párrafo está aludiendo a un tercer tipo de Constitución «telle que toute loi, ou du moins toute loi importante fût aussi réellement l'expression de la volonté générale des citoyens.

(118) CONDORCET: *Notes sur Voltaire*, VII, 116-7.

qu'elle peut l'être dans le conseil général de Genève». Es, pues, *verdadera democracia* la combinación de elementos del sistema representativo con algunos elementos del gobierno directo del pueblo, al menos para aprobar las leyes importantes (idea constante en el pensamiento de Condorcet); en la comparación con la democracia ginebrina, tal sistema no resulta ser menos verdaderamente democrático. Con ello Condorcet no sólo modifica —ampliándolo— el concepto de democracia, sino que busca la elasticidad de los modelos ideales, acudiendo, sí, al viejo expediente del régimen mixto, pero conjugando en él dos formas que se abren paso en la historia, una de ellas por primera vez, otras tras un paréntesis de veintidós siglos.

Ya en 1787, en la IVª *lettre* de la que escribe «un bourgeois de New-Heaven à un citoyen de Virginie, sur l'inutilité de partager le pouvoir législatif entre plusieurs corps», cuando especifica, como conclusión, las causas de extinción de las Repúblicas antiguas, había escrito: «On en conclut... qu'elles ont péri parce qu'elles ne connaissaient pas les moyens de combiner una *démocratie représentative*, où il y eût à la fois de la paix y de l'égalité» (119). Por lo que yo conozco, es la primera vez que se utiliza dicha expresión en la historia del pensamiento político.

Nada nos dice a continuación Condorcet de esos medios que los antiguos no conocieron y él sí. Por el contexto de la obra en que se inserta la afirmación se infiere que consiste también en combinar procedimientos directos e indirectos. Según parece, con éstos se salva la paz y con aquéllos la igualdad. Lo interesante, sin embargo, en este momento de nuestro trabajo, no es tanto la precisión conceptual cuanto la inflexión semántica, que aquí es ya total y explícita.

En fin, en 1790, distingue, bien que incidentalmente, entre *democracia inmediata* y *democracia representativa*, con lo que acuña una terminología que ha llegado a nosotros casi idéntica (120).

d) Sieyès.—Marcada ya la inflexión, no sorprende en absoluto que Sieyès se apunte a ella. Aunque había distinguido muy netamente entre democracia y Estado representativo, y, desde luego, abominaba del gobierno popular directo, ya advertimos en su momento que habríamos de volver sobre su comentada in-

(119) *Lettres d'un bourgeois de New-Heaven...*, XII, 121.

(120) «Aux amis de la liberté», artículo publicado en *Journal de la Société de 1789*, de 7 de agosto de 1790. Tomo la referencia de F. ALENGRY: *Condorcet, guide de la Révolution Française*, París, 1904, reimpresión en Genève, 1971, pág. 492. ALENGRY remite a O. C., X, 179 de la edición de 1847-9. La edición de O. C. manejada por mí es la de 1804 y no he podido comprobar el texto.

tervención en la Convención Constituyente (121) Después de volcar todo su favor en la representación, a la que cree «esencia misma de la vida social» y antes de atacar el principio político de reserva de poderes por parte del pueblo, Sieyès no duda en atribuir a la ignorancia la tesis que él mismo había mantenido antes: «(Les amis du peuple de ce temps-là) Dans leur ignorance crasse, ils croyaient les système représentatif incompatible avec la démocratie».

2.2.2. *La inflexión semántica en dos constitucionalistas del siglo XIX*

La nueva terminología no queda consolidada de inmediato. Durante todo el siglo XIX el término «democracia» provoca un rechazo porque todavía connota muy principal si no exclusivamente la idea de gobierno popular. Vamos a hacer unas breves consideraciones sobre Benjamín Constant y Tocqueville, autores bastante cercanos en el pensamiento pero muy distantes en la terminología utilizada respecto de nuestro tema. (No se pretende con ello, en absoluto, reflejar ni por aproximación el constitucionalismo decimonónico.)

a) *B. Constant*.—Constant aún refleja el pensamiento y los términos del siglo XVIII. No habla, pues, del sistema representativo como especie del género democrático, sino como modelo distinto y, desde luego, preferible. Abomina del *Contrato social*, que le parece «el auxiliar más terrible de todo género de despotismo» (122). En Constant se ha consumado, al modo fisiocrático, la primera inflexión, la relativa a «pueblo», pero no la segunda, la referente a «democracia». Nos referiremos brevemente a la primera parte para centrarnos en la segunda, que viene ocupando nuestra atención en las últimas páginas.

1) *"Pueblo"*.—El punto de partida en Constant es ya inequívocamente la soberanía del pueblo —bien que limitada, como limitada debe ser siempre la

(121) Ver nota 84.

(122) B. CONSTANT: *Collection complète des ouvrages publiés sur le Gouvernement représentatif et la Constitution actuelle ou "Cours de Politique Constitutionnelle"* (en adelante se citará sólo por este título), ed. de 1820, vol. I, 1.ª parte, nota A: «De la souveraineté du peuple et de ses limites», págs. 178-9. En otras ediciones, los cuatro volúmenes que el «Curso» ocupa en la de 1820 se remodelan. La edición castellana, que se basa en la de Laboulaye, de 1861, incluye esta nota como capítulo I de los «Principios de Política», que encabezan el «Curso». Yo no he podido manejar ni esta de 1861 ni otra anterior —que debe existir— en la que el propio CONSTANT haga tal reestructuración. De todos modos, esta de 1820 es más extensa y completa, por lo que creo que no es incorrecto utilizarla como fuente, toda vez que está preparada por el mismo CONSTANT sobre obras anteriores.

soberanía—, principio que le parece indudable (123). Y a la hora de concretar ese pueblo o nación titular de la soberanía, Constant se acoge a la conocida fórmula que hemos visto en los textos del siglo XVIII: el Soberano es *l'universalité de citoyens* (124).

De su ensayo sobre la ley electoral, que se incluye en el mismo *Cours de Politique constitutionnelle*, se extraen otras precisiones:

a) La carta constitucional de 1814 exige para el derecho de sufragio activo el pago de una contribución directa de 300 francos (artículo 40). A Constant —que no menciona que el artículo 38 exige para el derecho de sufragio pasivo contribución directa de mil francos— esto le parece adecuado, liberal y *popular*; y añade: «Par ce système l'élection partira, pour la première fois en France, d'une source vraiment nationale» (125). De donde podemos colegir el concepto de nación y de pueblo en el autor.

b) Concepto que se ve reforzado en otro comentario que hace al principio de este mismo ensayo. Ponderando la importancia de una ley electoral, pone en relación de identidad dos conceptos reveladores de cuanto decimos: «La loi sur les élections est d'un intérêt si universel, il est si désirable que par elle une grande masse à la fois nationale et propriétaire, se voie investie du droit d'élection, droit qui est resté jusqu'à ce jour complètement illusoire pour la plus grande partie du peuple français...» (126). Pueblo, nación, vienen constituidos por los propietarios que, además, pagan cierta contribución directa. Y *l'universalité* de estos propietarios-ciudadanos es el titular de la soberanía.

c) Todo ello se explicita —al tiempo que se restringe aún más el ámbito de la ciudadanía— cuando Constant se pregunta por los fines que debe proponerse una ley electoral: «Je m'arrête et je me demande quel est le but qu'un système d'élection doit se proposer?

»C'est 1.º, que le plus grand nombre possible des propriétaires concoure à l'opération d'élire...

»3.º Enfin, une loi d'élection doit appeler à l'exercice de ce

(123) *Ibidem*, pág. 173.

(124) *Ibidem*, pág. 177.

(125) *Ibidem*, vol. II, 3.ª parte, pág. 192 (subrayado mío).

(126) *Ibidem*, págs. 182-3 (subrayado mío).

droit important les hommes qui, en réunissant les qualités requises ont, de plus, *l'éducation, les lumières, l'habitude des affaires, l'aptitude à tout*» (127).

Ciudadanos de cierto nivel de renta, instruidos, educados, aptos. en fin, para tan importante derecho; derecho que es una función. En estos textos están vivamente reflejados el sufragio-función, censitarios y capacitario.

2) "*Democracia*".—Constant no utiliza apenas el término «democracia», pero desarrolla su concepto extensamente.

Aparece el término cuando hace una referencia —muy marginal— a las formas de gobierno. Distingue el autor cinco: monarquía, aristocracia, democracia, gobierno mixto y sistema representativo. Clasificación cuya génesis intelectual no es difícil de adivinar: son las tres formas de gobierno clásicas, más esa otra forma mixta que desde Platón ha ilusionado a tantos filósofos que especularon en torno al régimen ideal y que construían repúblicas perfectas; la quinta forma es totalmente nueva, es el Nuevo Régimen. La novedad de éste y la rancia antigüedad de la democracia las hace inconfundibles, como se ve.

Pero Constant es mucho más elocuente. Se ocupa de esta distinción, como vamos a ver, aunque sea parco en el empleo de estos términos. En el discurso *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* logra una precisión vigorosa poco común.

¿Qué era la libertad para los antiguos? «Celle-ci consiste à exercer collectivement, mais directement, plusieurs parties de la souveraineté toute entière, à délibérer, sur la place publique, de la guerre et de la paix, à conclure avec les étrangers des traités d'alliance, à voter les lois, à prononcer les jugements, à examiner les comptes, les actes, la gestion des magistrats, à les faire comparaître devant tout le peuple, à les mettre en accusation, à les condamner ou à les absoudre» (128). En otro lugar del mismo discurso, añade refiriéndose a Atenas: «Le peuple fait les lois, examine la conduite des magistrats, somme Périclès de rendre ses comptes, condamne à mort les généraux qui avaient commandé son combat des Arginuses» (129).

Bajo la expresión «libertad de los antiguos» está haciendo Constant una descripción muy cabal de lo que en el siglo anterior se entendía por democracia, y hoy por democracia directa, al igual que con la locución «libertad

(127) *Ibidem*, págs. 198-9 (subrayado mío).

(128) *Ibidem*, vol. IV, 7.^a parte, págs. 241-2.

(129) *Ibidem*, pág. 251 (subrayado mío).

de los modernos» se refiere —y esto sí lo dice ya explícitamente en algún pasaje— al gobierno representativo. En efecto, ¿qué entienden por libertad en nuestros días —pregunta Constant— un inglés, un francés, un habitante de los Estados Unidos? y responde : «C'est pour chacun le droit de n'être soumis qu'aux lois, de ne pouvoir être ni arrêté, ni détenu, ni mis à mort, ni maltraité d'aucune manière, par l'effet de la volonté arbitraire d'un ou de plusieurs individus. C'est pour chacun le droit de dire son opinion, de choisir son industrie, et de l'exercer, de disposer de sa propriété, d'en abuser même; d'aller, de venir... C'est pour chacun, le droit de se réunir à d'autres individus...» (130).

Notemos, en primer lugar, que el sujeto de los diversos derechos que configuran la libertad moderna es enteramente individual. Son derechos *pour chacun*. En segundo lugar, se trata de derechos privados, civiles; no propiamente políticos. En tercer lugar, en fin, aunque Constant reitera continuamente que la propiedad es esencial a la libertad «moderna», aquí no deja de llamar la atención el énfasis quirritario con que se expresa la idea.

Cuando Constant pasa a referir el contenido político de esa libertad moderna, dice: «Enfin, c'est le droit, pour chacun, d'influer sur l'administration du Gouvernement, soit par la nomination de tous ou de certains fonctionnaires, soit par des représentations, des pétitions, des demandes que l'autorité est plus ou moins obligée de prendre en considération» (131).

El texto es digno de reflexión. La considerable tamización de los derechos políticos casi los vacía de contenido. En efecto:

a) No se trata de gobierno directo, claro, pero tampoco de «contribuir a la formación de la ley», como decían otros textos estudiados anteriormente. Se trata sólo de *influir* sobre la administración del Gobierno.

b) Los modos de influencia son escasamente activos: peticiones, demandas (132). Constant añade «representaciones», término que puede inducir al error. Aquí no significa lo que hemos venido estudiando como representación política en este trabajo, sino algo que ya apuntábamos al principio del mismo: elevación de quejas ante:

(130) *Ibidem*, pág. 241.

(131) *Ibidem*, mismo lugar.

(132) Se me perdonará que traduzca con una simple transcripción de la palabra francesa. Creo que, acuñado ya el término «demanda» hace tiempo en nuestro idioma, expresa mejor la idea del texto que otras posibles traducciones. A fin de cuentas, la política es frecuentemente entendida sobre el esquema demandas (sociales)/respuestas (institucionales), *inputs/outputs*.

un órgano superior (133). La representación propiamente dicha está reflejada en la frase anterior del texto: el derecho «para cada uno» de nombrar funcionarios.

c) Este derecho, que es el más activo, está muy amortiguado porque, según parece, no deja de haber libertad política por el hecho de que no todos los cargos sean electivos.

d) La última frase del texto citado es digno colofón de la timidez con que este aspecto de la libertad se perfila en el pensamiento de Constant. Las quejas, peticiones y demandas no ponen automáticamente en marcha los resortes y mecanismos de respuesta política; la autoridad está *más o menos* obligada a tomarlas en consideración.

A la hora ya de caracterizar sintéticamente, casi diríamos definir, ambas especies de libertad, Constant se pronuncia sobre la libertad de los antiguos (la democracia) como la «*participation active et constante au pouvoir collectif*» (134). Mientras que se refiere a la libertad de los modernos en diversos lugares de forma coincidente o, al menos, complementaria:

— El disfrute tranquilo de la independencia privada.

— La independencia individual.

— La seguridad en los goces privados.

— Disfrute individual de los derechos y desarrollo de nuestras propias facultades como mejor nos parezca, sin perjudicar a otro.

— «*La liberté individuelle, je le répète, voilà la véritable liberté moderne*».

— Libertad civil (135).

En cuanto a las causas de que sean distintas las libertades convenientes a esas dos épocas, Constant repite algunas que son tópicas en el tema, pero apunta otras más novedosas. Así, de un lado, la existencia de esclavos entre los antiguos, así como la pequeña extensión y población de sus repúblicas, se contraponen a las condiciones de la vida moderna, en la que todos los hombres son libres y los Estados son muy extensos y poblados. Pero, de otro lado, la diferencia radica —y muy principalmente— en la distinta ocupación preferente de los hombre en esas épocas: en la antigüedad, la guerra; en los tiempos modernos, el comercio. Los intermitentes períodos pacíficos entre dos situaciones bélicas eran llenados con el ejercicio de los derechos políticos, en

(133) Ver nota 2.

(134) *Ibidem*, pág. 251.

(135) *Ibidem*, págs. 252-3, 260 y 264-6.

tre los antiguos, para combatir la inactividad; en cambio, el comercio no deja a los hombre modernos ni un resquicio del tiempo ni tampoco interés para participar en esos asuntos, aspirándose tan sólo a que el poder estorbe lo menos posible (136). Los antiguos apenas tenían vida privada; todo en ellos era vida pública; el hombre era plenamente hombre porque y cuando era ciudadano; la expatriación era un suplicio insufrible. No le pasa desapercibida la idea a Constant, que la ilustra con un comentario a Cicerón. Este decía: *Pro qua patria mori, et cui nos totos dedere, et in qua nostra omnia ponere, et quasi consecrare debemus*. Y lo decía —comenta Constant— porque la patria contenía todo lo que el hombre podía amar. Perder la patria era perder la mujer, los hijos, los amigos, los afectos, el bienestar social. Pero, continúa: «... la época de este patriotismo pasó; lo que ahora amamos en la patria, como en la libertad, es la propiedad de nuestros bienes, la seguridad, la posibilidad de descanso, de actividad, de gloria y de otras mil formas de felicidad. La palabra patria trae a nuestra consciencia el conjunto de estos bienes antes que la idea topográfica de un país particular. Cuando estos bienes nos son arrebatados en nuestra patria, nos vamos a buscarlos fuera» (137).

De aquí ya se podría deducir que la preferencia por una u otra forma de libertad, por una u otra forma política, no debe descansar —según Constant— en el criterio de su valor intrínseco sino de su adecuación al tiempo en que se vive. La verdad es que ambas formas tienen un aspecto positivo y otro negativo. Los antiguos eran soberanos en los asuntos públicos y esclavos en los privados, pues estaban totalmente sujetos a la autoridad discrecional del cuerpo colectivo. «Chez les modernes, au contraire, l'individu, indépendant dans sa vie privée, n'est même dans les états les plus libres, souverain qu'en apparence. Sa souveraineté est restreinte, presque toujours suspendue; et si, à des époques fixes, mais rares, durant lesquelles il est encore entouré de précautions et d'entraves, il exerce cette souveraineté, ce n'est jamais que pour l'abdiquer» (138). La soberanía nacional tan solamente proclamada está, entre los modernos (en el sistema representativo) restringida, en suspenso; y, cuando se ejerce, entre obstáculos y cautelas, es precisamente para elegir unos representantes y no tener que ejercer de nuevo esa soberanía durante mucho tiempo. Hablando con rigor, y Constant lo hace, no es más que una apariencia de soberanía. Aun lo dice Constant en otro pasaje de manera más que clara.

(136) *Ibidem*, págs. 244-9.

(137) *De l'esprit de conquête*, 2.^a parte («De l'usurpation»), cap. XVIII. En la edición castellana aparece formando parte del «Curso»; no así en la de 1820. He consultado la edición francesa (junto a *Adophe* y *Lettre sur Julies*), París, 1957, pág. 205.

(138) *Cours de Politique Constitutionnelle*, vol. IV, 7.^a parte, pág. 243.

meridiana: «Ils ne sont appelés tout au plus à l'exercice de la souveraineté que par la représentation, c'est-à-dire d'une manière fictive» (139).

Cualquier comentario por nuestra parte resultaría ocioso y enojoso. Anotemos, tan sólo, por si cabía duda, que esa libertad de los modernos que ha venido describiendo Constant y que en el orden privado consiste en la independencia individual, en el orden político se cifra —preferentemente al menos— en la representación: es la libertad política propia del sistema representativo.

¿Por qué algunos pretenden instaurar un sistema de libertad antigua, una democracia? Es, desde luego, explicable la emoción que uno siente leyendo las bellas páginas de la antigüedad y la inclinación que se siente a la imitación. Si sumamos la metafísica de Rousseau y la austeridad de Mably, además de la nobleza y generosidad de miras de los reformadores, no sorprende que éstos quisieran, una vez conquistado el poder, llegar con él a todos los sitios y a todos los problemas, aspirando a que nada quedara sin regulación. Todo ello muy explicable, pero no compensa el precio que hay que pagar: la libertad privada (140).

Hoy ya son otros tiempos, y otras las aspiraciones humanas. Se necesitan, pues, instituciones distintas de las repúblicas antiguas. No quiere ello decir que los modernos hayan de conformarse con ser fatalmente esclavos políticos, sino que, asegurando la libertad civil, han de conseguir la libertad política por otras vías. El hombre moderno no desea, según Constant, sino que el poder le deje dedicarse a los negocios; y, bien mirado, el sistema representativo es un lujo que sólo ha podido alcanzar el hombre moderno: se libera de la carga política traspasándosela a los representantes, dice nuestro autor en las páginas dialécticamente más endebles del ensayo. Los representantes devienen poco menos que esforzados altruistas. Y, por si acaso, el sistema goza de un mecanismo de seguridad —las elecciones periódicas— para que el representante se sienta vigilado (141).

Nada de incoherente tiene, pues, que Constant considere —como hace al principio del ensayo anticipando la tesis que iba a defender— que este sistema representativo, «une découverte des modernes», «entièrement inconnu aux nations libres de l'antiquité», que se adapta a las necesidades modernas, es el «único que permite hoy alcanzar alguna libertad y tranquilidad» (142).

(139) *De l'esprit de conquête*, 2.^a parte, cap. VI, ob. y ed. cit., pág. 163.

(140) *Cours...*, vol. IV, 7.^a parte, págs. 253-9.

(141) *Ibidem*, págs. 260, 265 y 268-70.

(142) *Ibidem*, págs. 239 y 240.

b) *A. de Tocqueville*.—En las obras de Tocqueville se acepta, para describir el régimen de los Estados Unidos y el que surge en Francia con la Revolución, la ya usual denominación de *democracia*, sin ponerla en duda más que una vez, como veremos a continuación. Lo verdaderamente llamativo de Tocqueville, en el tema que estamos considerando, es que llama democracia a un régimen cuya separación del concepto tópico de democracia era obvia, con lo que se ha aceptado total —y, como pondremos de relieve, conscientemente— la inflexión semántica cuyo rastro seguimos.

El régimen de los nuevos tiempos, el Nuevo Régimen, desgaja, en primer lugar, la libertad de la igualdad, para poner todo su énfasis en ésta, si bien los revolucionarios creyeron en un principio que podrían alcanzar ambas a la vez. Los revolucionarios creyeron, según Tocqueville, poder combinar liberalismo y democracia, pero su excesiva pasión por la igualdad —que les hacía concebir la soberanía nacional como total uniformidad institucionalizada— desembocó en un derecho del pueblo meramente aparente: el de elegir, el de elegirse un amo que les impida, en adelante, actuar y pensar (143).

Y esto es tan así para Tocqueville que se olvida a través de cientos de páginas del verdadero concepto de democracia y siempre utiliza este término por referencia exclusiva a la igualdad y en casi fatal oposición con la libertad. Tocqueville se embebe en dicha idea hasta tal punto que no distingue entre gobierno directo del pueblo y sistema representativo como formas políticas distintas. El gobierno popular directo es, sí, una radicalización de la soberanía nacional «que acabará por hacer vanas las garantías del gobierno representativo» y, por ende, mucho más peligroso que éste. Pero ambos participan de la esencia democrática porque ésta reside no tanto en el juego institucional cuanto en el principio básico informador del régimen: la igualdad (144).

De ahí las imprecisiones a la hora de calificar al Nuevo Régimen. Siempre lo llama democracia, desde luego; pero unas veces alude con ello a su carácter representativo (145); otras veces a su identidad con el de los Estados

(143) A. DE TOCQUEVILLE: *L'Ancien Régime et la Révolution*, «Oeuvres Complètes», París, 1860-6, vol. IV; *Notes et Fragments inédits sur la Révolution*, parte 2.^a, 7. Con este título ha sido editado recientemente en Francia, edición sobre la cual se ha hecho la castellana *Inédits sobre la Revolución*, y que es más completa que la aparecida en la edición de «Oeuvres Complètes», vol. VIII, donde aparecen, sin embargo, con notas de viaje, etc. Por ser más completa sobre la revolución, he manejado la edición moderna (castellana); pero los párrafos en francés están tomados de la edición de O. C. citada.

(144) *De la démocratie en Amérique*, O. C., vol. II, cap. 7, en relación con el volumen I, cap. IV.

(145) *Ibidem*, I, 6; cfr. *L'Ancien Régime...*, vol. IV, III, 2.

Unidos, al que califica también de democracia, claro, pero democracia compuesta de instituciones representativas y de gobierno directo (146); en otras ocasiones dice que los aspectos de gobierno directo —que en los Estados Unidos se dan a nivel municipal— no se dan en Europa, lo que no impide llamar a los dos sistemas con el mismo nombre (147); otras veces, en fin, concluye que el Nuevo Régimen es una combinación —o, al menos, así resultó fatalmente— de centralización administrativa y sistema representativo (148).

Las consecuencias de este régimen —unas a la vista, otras previsibles— son descritas puntualmente por Tocqueville: despotismo, uniformismo, individualismo, centralización, mediocridad, arbitrariedad, servidumbre (149). Tocqueville anticipa claramente los actuales diagnósticos sobre lo que se ha dado en llamar «Estado providencia», «sociedad de consumo» y «hombre unidimensional», y lo atribuye, como su efecto natural e ineluctable, a la igualdad de los ciudadanos en toda la nación, en la que, por lo tanto, ya no habría privilegiados, pero el pueblo tampoco participará realmente en las decisiones (150).

¿Por qué, entonces, llamarlo democracia? Tocqueville, aunque no se plantea este problema con morosidad científica, apunta, de pasada y una sola vez, la inflexión semántica que nosotros estamos estudiando. En sus escritos *Inédit sur la révolution* (151) llega a preguntarse por el empleo que se hace de las expresiones «democracia», «instituciones democráticas», «gobierno democrático», y arguye que es preciso definirlas claramente para evitar la «confusión de ideas incomprensibles, en beneficio principalmente de demagogos y déspotas». Se habla —dice Tocqueville— de democracia, de gobierno democrático, de Monarquía democrática cuando, sin perjuicio de que el país esté gobernado por un Príncipe absoluto, lo hace mediante leyes o instituciones favorables al pueblo. Dicha terminología, según nuestro autor, es incorrecta. Esas expresiones «ne peuvent vouloir dire qu'une chose suivant la vraie signification des mots: un gouvernement auquel le peuple prend une part plus o moins grande. Son sens est intimement lié à l'idée de la liberté

(146) *De la démocratie...*, I, Introduction: *L'Ancien Régime...*, III, 2; *Inéditos...*, 2, 1. Véanse estos lugares en relación con los citados en la nota 144.

(147) *De la démocratie...*, I, 5.

(148) *L'Ancien Régime...*, III, 3.

(149) Cfr., entre otros lugares, *De la démocratie...*, I, 5; II, 5; III, 4.^a parte. I: III, 2.^a parte, 5 y sigs. *Inéditos...*, 5, 2.^a parte (se corresponde con las páginas 32-54 del primer ensayo que contiene el vol. VIII citado de las O. C.).

(150) *De la démocratie...*, III, 2.^a parte, 5 y sigs. *Inéditos...*, 4, 2.

(151) *Inéditos*, 4, 2, O. C., vol. VIII, págs. 184-5, de donde tomo los textos.

politique. Appeler démocratique un gouvernement où la liberté politique ne se trouve pas, c'est dire une absurdité palpable, suivant le véritable sens du mot».

Hemos de notar:

1.º Que, aunque el verdadero y natural sentido de las palabras obliga a no entender por democracia más que una cosa, Tocqueville inmediatamente abandona postura tan estricta y se muestra sumamente indeciso a la hora de especificar el *quantum* de participación popular requerido. Si esa participación es «menor», ¿cabe seguir hablando de democracia?

2.º Que, independientemente de esos titubeos —propios de quien gusta más de la descripción, de la investigación histórica y de la prospección futurista que de la conceptualización rigurosa—, sigue en pie la pregunta formulada al principio, y que ahora nos inquiere con más acuidad: si la democracia exige presencia y participación popular, ¿por qué hablar de democracia cuando el pueblo no está presente, sino representado, y no participa realmente más que para «elegirse un amo»?

Tocqueville encuentra dos causas al hecho de que se hayan adaptado esas expresiones falsas o, cuando menos, oscuras, causas que exponemos invirtiendo el orden en que lo hace Tocqueville. Una de ellas es la dificultad de «expresar con una palabra una idea tan complicada como ésta: «gobierno absoluto en el que el pueblo no interviene para nada en los asuntos (*un gouvernement absolu où le Peuple ne prend aucune part aux affaires*), pero en el que las clases superiores no gozan de privilegio alguno, y en el que las leyes son hechas en favor del mayor bienestar posible de ese pueblo».

Hay pues, un cierto conformismo semántico. Pero, aun así, ¿por qué se le ocurrió a alguien llamar, por primera vez, democracia a ese gobierno absoluto en el que el pueblo no interviene? ¿Por qué democracia y no otro nombre? He aquí, la otra causa, la originaria y, para nuestro tema de investigación, principalísima: «Le désir de faire illusion à la foule, le mot de gouvernement démocratique ayant toujours un certain succès auprès d'elle». Tocqueville no es más explícito. Acaso, si hubiera podido desarrollar este punto, nos habría ofrecido un dictamen completo y certero, como acostumbraba. De todos modos, está suficientemente apuntado que no consideraba casual la inflexión semántica operada; antes bien; parece una maniobra intencionadísima, una *manipulación* de los términos políticos, llamando gobiernos del pueblo a lo que no lo es, a fin de crear un señuelo para el pueblo y poder obtener mejor su apoyo.

3.2.3. Los términos y los conceptos en dos constitucionalistas del siglo XX

Tal como lo explica Tocqueville, tendríamos que hablar, más que de inflexión, de *manipulación*. De manipulación habla Passerin d'Entrèves (152) para referirse nada menos que a Rousseau (cuánto más merecerán ese juicio otros pensadores de entre los estudiados en este trabajo). Refiriéndose a la ambivalencia del concepto rousseauiano de libertad —que, entre otras cosas, facilita una interpretación totalitaria de su pensamiento— Passerin d'Entrèves dice que la razón de todo ello «puede ser atribuida a la ambigüedad de su lenguaje, a lo que me sentiría inclinado a calificar de hábil manipulación de las palabras. Queda abierta la cuestión de saber si esa manipulación era intencional; el hecho es que hay algo de deliberadamente oscuro en la presentación que Rousseau hace de sus dos conceptos centrales, el contrato social y la voluntad general». No creemos que dicha manipulación comience con Rousseau, como dice Passerin d'Entrèves. Antes bien, en este trabajo hemos tenido ocasión de ver que el propio Montesquieu no es ajeno a ella; y, en general, el fenómeno se puede considerar típico de épocas críticas, como lo era en el siglo XVIII. Pero lo que nos interesaba destacar de momento es la certeza de que los conceptos y los términos no son ya en el siglo XX lo que fueran a principios del XVIII, y que probablemente ya nunca podrán recobrar aquellos contenidos, quedando por siempre vaciados de significación concreta, lo que fuerza a acuñar nuevas expresiones, un nuevo lenguaje político.

Acaso los dos constitucionalistas que han estudiado mejor y más agudamente este proceso de cambio semántico, hayan sido C. Schmitt y G. Burdeau. No son los únicos que detectan el fenómeno; Prélot, Duverger, etc., lo perciben y lo manifiestan. Pero sí son los que lo han expuesto con más certera intencionalidad (Schmitt) y con más detenimiento y pormenorizado estudio de los textos (Burdeau).

a) C. Schmitt.—Para C. Schmitt, la diversidad de las formas políticas está basada en la existencia de dos principios de estructura política contrapuestos, el de identidad y el de representación. En efecto, el pueblo puede alcanzar su situación de unidad política («Estado» no significa otra cosa) de dos maneras: o bien es capaz de actuación política a causa de su fuerte y

(152) A. PASSERIN D'ENTRÈVES: *The Notion of the State. An Introduction to Political Theory*; he consultado la edición francesa *La Notion de l'Etat*, vol. II, París, 1969, páginas 269 y 271.

consciente homogeneidad, en cuyo caso estamos ante el principio de *identidad* (identidad del pueblo consigo mismo como magnitud real); o bien no es capaz de actuar por sí mismo y tiene que estar *representado*. Todas las distinciones de formas políticas pueden reducirse a este contraste entre identidad y representación. La Monarquía absoluta es, en realidad, representación absoluta. La frase *l'Etat c'est moi* significa: yo solo represento la unidad política de la nación» (153).

En la realidad de la vida política no hay ningún Estado que pueda prescindir por completo de los elementos estructurales de ninguno de esos dos principios, dice Schmitt. Estos no son más que orientaciones contrapuestas, modelos de organización, que no se dan puros en la realidad. En cada Estado predomina, con más o menos fuerza, uno u otro, pero ambos se dan siempre. Por eso, todo intento de realizar una democracia pura o directa ha de ser consciente de que la identidad democrática total, ilimitada, devendría una verdadera disolución de la unidad política. De igual modo, el principio formal de la representación no puede ser ejecutado nunca de forma pura y absoluta, es decir, ignorando al pueblo, porque éste siempre está presente de una u otra forma (154).

Cuando la burguesía luchaba por su Estado de Derecho, no se pronunciaba, según Schmitt, sobre la identidad o la representación de modo definitivo, sino que combatía al absolutismo, tanto en su forma monárquica como en su forma democrática; combatía tanto la identidad extrema cuanto la representación extrema. Se inclinaba por el sistema parlamentario, que se basa «en una peculiar vinculación, contrapeso y relativización de elementos formales y estructurales monárquicos, aristocráticos y democráticos». La presencia de elementos aristocráticos en el sistema parlamentario es indudable para Schmitt. El diputado —dice— es un hombre seleccionado; «de él recibe el Parlamento la significación de *élite* representativa», y no sólo puede decirse del Parlamento inglés que es una asamblea aristocrática u oligárquica, sino que tal tesis es cierta en sus términos más generales. «Sólo con relación y en contraste respecto de la Monarquía absoluta», podía aparecer como algo democrático, concluye Schmitt (155).

Ya anteriormente tuvimos ocasión de conocer esta identificación que Schmitt hace entre representación y aristocracia. La vemos ahora reafirmada y teóricamente desenvuelta. En efecto, para Schmitt la aristocracia se distingue de la democracia en que, frente a la identidad en que ésta se basa, se asienta en

(153) C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 236-7.

(154) *Ibidem*, págs. 237-40 y 248-9.

(155) *Ibidem*, págs. 250-2; cfr. pág. 340.

la representación. Ahora bien, evitá la representación absoluta y absorbente personalizada en un solo hombre. La «democracia representativa» es, por eso, para Schmitt, una «típica forma mixta y de compromiso»; no es una subespecie de la democracia, porque lo representativo «es precisamente lo no democrático» de esa democracia. La representación parlamentaria está, en cuanto representación, opuesta a la democracia. «Pero la exigencia liberal de una tal representación se dirigía, históricamente considerada... contra el Monarca absoluto que actuaba como representante exclusivo de la unidad política. A este representante se le colocaba enfrente un segundo representante, el Parlamento... Era a todas luces una delicada situación intermedia, y sólo un tránsito.» Ahora bien, el sistema parlamentario tampoco es una aristocracia pura. En rigor, «no es una forma política propia, sino un contrapeso de formas opuestas», con elementos formales democráticos, aristocráticos y monárquicos; lo monárquico (Rey o Presidente) se utiliza en el poder ejecutivo, el aristocrático en el legislativo, y el democrático en el plebiscito (156). Pero este último elemento, el democrático, es precisamente lo no-representativo de ese sistema representativo, podríamos decir ahora, al igual que antes Schmitt argüía que la representación era lo no-democrático de esa democracia. En cualquier caso, queda puesto de relieve que representación y democracia, históricamente hablando, no sólo no eran términos convertibles, sino que incluso eran antitéticos.

b) G. Burdeau.—El tratamiento que G. Burdeau da a nuestro tema es altamente elocuente de la total consumación del cambio semántico que venimos estudiando. Ya hemos tenido oportunidad de destacar sus finas interpretaciones de textos históricos. Pero, a la hora de extraer consecuencias, siempre recoge sus altos vuelos y, acaso por no empañar la transparencia del árbol genealógico de las democracias liberales, hilvana frecuentes tópicos que intentan —con notoria torpeza— defender dicho sistema como el mejor de los posibles.

Burdeau sintetiza así la teoría del sistema representativo: *doctrinalmente* se basa en Montesquieu, que consideraba al pueblo incapaz de querer por sí mismo, pero idóneo para elegir gobernantes; *jurídicamente* se expresa en el principio de la soberanía nacional; y *políticamente* apunta a reservar el poder a una asamblea burguesa, designada, sí, por el pueblo, pero sin compromiso para con él (157). Es decir, que políticamente se basa en el mandato representativo. Y dicho mandato le había merecido poco antes el siguiente:

(156) *Ibidem*, págs. 252-5.

(157) G. BURDEAU: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, ob. y ed. citadas, pág. 132.

comentario: «Nada mejor fundamentado que esta concepción de la representación política, que figura entre los más constructivos principios de 1789. Descansa en cierta manera de entender la dignidad del elegido...» (158).

Nada se dice de la dignidad del elector, a no ser que por tal se entienda lo que Montesquieu opinaba al respecto; nada se dice de la dignidad de quienes, en los sucesivos sistemas representativos decimonónicos, ni siquiera llegaban a ser electores. El punto básico es la dignidad del elegido, cuyo escrupuloso respecto se traduce en la reserva de poder por parte de una asamblea burguesa poco obligada respecto del pueblo que la elige. Burdeau sabe ver bien que tal sistema «impide al pueblo tener otra voluntad que la que formula la asamblea». Pero, al parecer, así es como se consigue «la conciliación de la libertad política (ligada a la elección) con las condiciones de orden y de estabilidad», quedando el Estado al abrigo de la demagogia (159). El sofisma es evidente: No otro razonamiento han esgrimido siempre los despotismos: las excelentes cualidades y dignidad del déspota lo legitimaban para... ejercer el poder sin compromiso respecto de nada ni de nadie, incontestablemente. En la argumentación de Burdeau se legitima a una asamblea de selectas personas —burgueses, dice él mismo— para ejercer el poder sin que el pueblo pueda tener voluntad distinta.

Cierto que el sistema así configurado «aporta un correctivo a la democracia», y Burdeau sabe destacarlo (160). Pero como el ciudadano se acordaba de cuando no era más que súbdito, ahora se sentía dichoso de poder votar (161); principio sobremanera equívoco y peligroso, pues parece legitimar todo régimen político con tal de que introduzca alguna reforma favorable al pueblo no contenida en el anterior.

Cierto también que estamos, según el propio Burdeau, ante una *alquimia* que desnaturaliza un tanto la voluntad individual de los gobernados. «Pero esta desnaturalización —matiza— fue buscada como garantía contra la aventura», para evitar el riesgo de «la presión directa del sentimiento popular», el riesgo de la «división en el espíritu público», a la par que un tremendo peligro para el principio de autoridad, «pues admitir que el pueblo pueda tener una voluntad distinta a la que le imputan los gobernantes es invitarle a juzgar y, por ende, a negar el valor de las decisiones tomadas» (162).

Cierto, en fin, que Burdeau señala el *décalage* existente entre sistema representativo y democracia, la contradicción entre ambos sistemas, contradic-

(158) *Ibidem*, pág. 131.

(159) *Ibidem*, pág. 127.

(160) *Ibidem*, pág. 126.

(161) *La démocratie*, ob. cit., pág. 28.

(162) *Ibidem*, pág. 41.

ción asumida como tal desde los tiempos de la revolución —como dice el mismo Burdeau y nosotros acabamos de estudiar—, porque también a los revolucionarios les pareció evidente que eran sistemas distintos y optaban por el primero (163). Pero Burdeau introduce en otro lugar la distinción, clave de su tratamiento del problema, entre democracia gobernada y democracia gobernante (164), términos que equivalen a los anteriores; y así ya siempre se está hablando de democracia. La distinción de todos modos es insostenible, pues no parece nada claro que uno pueda ser democráticamente gobernado si no tiene posibilidad de gobernar; esto es: que sólo es posible hablar de democracia gobernada si al mismo tiempo es democracia gobernante. Pero no: Burdeau distingue celosamente entre ambas. La democracia gobernada fue la «forma primera del régimen democrático», que respondía a los principios más sólidos de los constituyentes de Filadelfia y de Francia, forma inseparable de la concepción liberal, «democracia racionalmente construida», en la que el ciudadano («es decir, un tipo de hombre que sólo produce la cultura y la razón») gobierna, y los hombres reales, los hombres comunes, son gobernados. En tal democracia, el gobernante, aunque deba inspirarse en los votos populares, es independiente y con amplia libertad de maniobra. Ya no habla aquí Burdeau de contradicción ni de *décalage*, sino tan sólo de que esta democracia, contemplada desde nuestra perspectiva histórica, nos parece muy moderada y que, para algunos, es poco democrática. Simplemente, nos o les parece, porque, en realidad, es lo que querían los *ciudadanos* franceses y americanos, según Burdeau. Lo que no nos debe extrañar en absoluto —añadimos nosotros— si recordamos la definición que el propio Burdeau hace de *ciudadano*; y aún nos extraña menos cuando el mismo autor nos aclara que en este régimen es precisamente el *ciudadano* quien gobierna al hombre real.

Frente a la democracia gobernada, la gobernante es aquélla en la que «domina la voluntad del pueblo real». Burdeau aclara que esa es la democracia de hoy, ligada a la interpretación socialista o (?) intervencionista del poder. Su drama reside en la imposibilidad de su realización plena, so pena de inoperancia; requiere un poder fuerte, leyes rigurosas, predominio del ejecutivo; es una democracia de lucha incoherente y contradictoria, como consecuencia de las divisiones internas del pueblo. La democracia clásica, la gobernada, evita todo esto, como también evitaba las amenazas a la libertad y el apremio de las reivindicaciones: evitaba el que el pueblo juzgue a los gobernantes, así como la servidumbre de los grupos parciales y las coaliciones de intereses; evitaba los arrebatos de la demagogia... (165). Es decir, que

(163) *Droit Constitutionnel...*, ob. cit., pág. 133.

(164) *La démocratie*, ob. cit., págs. 45 y sigs.

(165) *Ibidem*, págs. 41-2.

tal como Burdeau la describe, dicha democracia es algo parecido a como, según el mismo Burdeau, quedó el ciudadano de los ilustrados: un santo laico, una abstracción, una idea incontaminada, nada. Esa democracia de laboratorio no sólo no ha existido nunca, sino que es la imagen perfecta de la inoperancia, que es precisamente el reproche que Burdeau le hace a la democracia gobernante. Reléase la caracterización de la misma: a fuerza de no tener esto ni aquello, a fuerza de no ser esto ni aquello, ni tiene ni es nada.

Y no dejan de ser curiosas las expresiones utilizadas para definir ambas democracias (la gobernada se erigió sobre la soberanía nacional; la gobernante se dirige por la voluntad del pueblo real), pues es el reconocimiento de que aquella soberanía nacional no equivalía a la voluntad general real, lo que no le supone a Burdeau grave obstáculo para seguir llamando democracia al sistema representativo entonces surgido, porque ha asumido ya totalmente la inflexión semántica detectada por nosotros allá en torno a 1789.

Por lo demás, se habrá podido observar que tanto la democracia gobernante como la gobernada de que habla Burdeau, son indirectas, basadas en la representación, con mayor o menor peso de la voluntad popular real. ¿Y la democracia directa? Burdeau apenas habla de ella en las páginas que dedica a conceptualización y descripción de modelos. Tan sólo le merece la atención de una nota a pie de página (166), en la que se objeta a sí mismo que la democracia nunca fue exclusivamente representativa, puesto que incorporó instituciones tales como la iniciativa popular y el referéndum. Aceptar la objeción habría sido una airosa salida, pero equivoca si no se analizaba la práctica de tales instituciones. Pero Burdeau no se conforma y replica a su propia objeción. Primero constata un hecho: «Salvo en Suiza, donde los factores históricos se desarrollaron en sentido diferente, la realidad del poder fue siempre poseída por las asambleas representativas». Una vez constatado el hecho, se le consagra como la verdadera democracia: «Las instituciones de democracia directa aparecen como una corrección de la representación; no son de la esencia de la democracia tal como las experiencias nos ha hecho conocer su funcionamiento». Recordemos que esto lo dice el mismo autor que en muchas páginas habla del pueblo abstracto, alienación del poder, alquimia desnaturalizadora de la voluntad de los gobernados, etc. No menos alquimia es tomar el fenómeno por número, el acontecimiento histórico —aun frecuente— por esencia. Alquimia tanto más sutil cuanto que ni siquiera se afirma así abiertamente, ya que el aserto se matiza aparentemente al final, de modo que no parece estar hablándose de esencia de la democracia en general, sino sólo de la representativa. Entenderlo así sería, sin embargo, reducir a mera tautología.

(166) *Ibidem*, págs. 39-40.

la argumentación, sería vaciarla de contenido, sería decir que las formas no representativas no son de la esencia de la democracia representativa, lo que, desde luego, no necesitaba explicación alguna. Si algún sentido tiene el texto es el de que la democracia que conocemos históricamente es la verdadera, y que otras prácticas distintas no son esenciales a la democracia. Pura alquimia: de ser la representación un correctivo a la democracia directa, se ha pasado exactamente a lo contrario: las formas directas de participación (ahora ya dudosamente democráticas) son un correctivo de la democracia representativa.

ANTONIO TORRES DEL MORAL

R É S U M É

La participation politique de personnes autres que le monarque et ses proches, commence par l'incorporation des meliores et maiores terrae aux ardua negotii regni. Les Seigneurs de la féodalité, en tant que propriétaires du territoire, deviennent les conseillers "naturels" du roi; et, grâce à l'apport militaire et économique qu'ils offrent au monarque, ils obtiennent de ce dernier des compensations tributaires et autres concernant l'administration de la justice.

Cette base patrimoniale et économique de la participation politique initiale persiste dans les constitutions à système représentatif de l'occident chrétien. La base de cette participation est amplifiée mais le fondement reste le même: les ordres présents ou représentés au pouvoir sont ceux qui possèdent territorialement le pays ou bien ceux qui se trouvent dans une position économique équivalente; la bourgeoisie acquiert peu à peu son droit de représentation en achetant des terres, ce qui la met sur le même rang que la noblesse, ou en achetant des charges ou postes assimilés à la possession de terres. Le mandat impératif s'adapte parfaitement à ce système: il ne peut y avoir d'autres voix que celles des propriétaires du territoire ou de la rente nationale, lesquelles se font entendre directement ou à travers leurs porte-paroles.

On trouve déjà trace du mandat représentatif vers la fin du XIV^{ème} siècle. Mais, mise à part l'Angleterre, l'évolution des siècles suivants fut peu favorable à la consolidation du modèle représentatif. Pour en donner un exemple il suffira de rappeler que les Etats Généraux ne se réunirent pas en France depuis 1614 jusqu'en 1789.

Lorsque la bourgeoisie atteint, avec la Révolution Française, une représentation politique similaire à celle des ordres privilégiés, elle y arrive grâce à certains principes politiques: souveraineté nationale au lieu de patrimoniale;

non-soumission des représentants de la nation à aucune volonté particulière (mandat représentatif), etc.

Mais dans cette perspective historique, nous ne pouvons identifier sans plus la noblesse avec le féodalisme, ni considérer la bourgeoisie, toute la bourgeoisie, comme une classe révolutionnaire. La bourgeoisie était très hétérogène au XVIIIème siècle. Les commerçants et les financiers avaient su s'intégrer au système féodal, bien que celui-ci s'avérât déjà trop restreint. Seuls les "officiers" ou fonctionnaires de l'administration royale, appuyés par les juristes et les professions libérales, se montraient inquiets et mécontents. Le Nouveau Régime ne pouvait non plus être qualifié, dans ces conditions, de régime démocratique.

Ni Montesquieu, ni D'Holbach, ni De Lolme, ni Sieyès, ni Condorcet ne plaidèrent pour la démocratie. Car la démocratie était comprise comme l'auto-gouvernement direct du peuple, et par conséquent représentait un système à éviter. Et l'unique penseur plus résolument démocratique, Rousseau, unit justement à la démocratie, et considère comme attribut nécessaire à celle-ci, le mandat impératif face au mandat représentatif. Les textes de tous ces penseurs sont sans équivoque.

Pourquoi alors a-t-on fini par parler de "démocratie représentative", si à l'origine de l'Etat constitutionnel et représentatif, les concepts de démocratie et de représentation apparaissent comme contradictoires et antagoniques?

Ceci est dû à deux inflexions sémantiques:

a) D'une part les termes de "peuple" et de "nation", qui étaient synonymes, ont fini par se différencier et de ce fait la souveraineté nationale n'impliquait plus nécessairement le suffrage universel mais seulement le suffrage censitaire. De cette façon on pouvait continuer à parler de souveraineté nationale et de représentants de la nation, tout en tirant parti de l'équivoque introduite dans le terme "nation", qui semble se référer à la communauté politique dans son ensemble alors qu'il n'en comprend qu'une partie. On voit également que le fondement économique de la représentation ne varie pas avec le passage du mandat impératif au mandat représentatif à l'origine de l'Etat constitutionnel, bien que postérieurement on ait voulu y voir autre chose.

b) D'autre part, et en s'appuyant sur l'équivoque et l'antérieure inflexion, on a commencé à qualifier de démocratie le gouvernement représentatif, en partant de la base que ce sont les représentants de la nation qui gouvernent. Ainsi l'on flatte l'oreille du peuple sans crainte que la participation politique réelle soit impopulaire.

Le succès de ces changements sémantiques, qui apparaissent fréquemment chez quelques uns des auteurs que nous venons de citer (Condorcet, Sieyès), ainsi que dans les textes légaux et constitutionnels révolutionnaires, s'est appliqué de façon continue à la pratique politique. Ce qui a conduit les théoriciens de la politique à assumer le nouveau sens des grands concepts politiques: les constitutionnalistes du XIX^{ème} siècle appelaient déjà, bien que timidement, démocratie au gouvernement représentatif; et au XX^{ème} siècle, on ne parle déjà plus d'autre forme de démocratie que de la forme représentative.

S U M M A R Y

The political participation of persons other than the monarch and those attached to him begins with the sharing of the meliores et maiores terrae in the ardua negotii regni. The feudal lords, as owners of the territory, of the country, become "natural" councillors of the king; and, on account of their military and economic contribution to the monarch, they obtain from him tax concessions and other forms of compensation in connection with the administration of justice.

This proprietary and economic basis of early political participation is conserved in the constitutions structured to represent the different Estates of the Christian West. The basis of this participation is widened but the principle remains the same: the Estates present or represented in the supreme authority are those which possess the country's land or those whose economic position puts them on an equal footing. The bourgeoisie earns the right to be represented either by purchasing land, which raises them to the level of the nobility, or by buying posts and offices equivalent to the possession of land. The power system is arranged to reflect this pattern perfectly: the only voices to make themselves heard are those of the holders of the country's land or income, speaking either directly or through their spokesmen.

There are signs of a representative mandate as far back as the end of the fourteenth century. But, except in England, developments in the following centuries were not very favourable to the consolidation of the representative model. The Etats Généraux, for example, did not assemble in France between 1614 and 1789.

When, with the French Revolution, the bourgeoisie achieves political representation on a par with that of the privileged classes, it does so on the strength of certain political principles: "national" sovereignty as opposed to that of hereditary ownership; the non-subjection of the representatives of the nation to the will of any one individual (representative mandate), etc.

But from our point in time we cannot identify, just like that, feudalism and nobility as though no further distinctions were required. Neither can the bourgeoisie be taken, en bloc, as a revolutionary class. The bourgeoisie was a very heterogeneous matter in the eighteenth century. The merchants and financiers had worked their way into the feudal system, though the latter was now showing itself to be excessively narrow. Only the officers or civil servants of the royal administration, supported by liberal lawyers and members of the professional class, manifested any discontent. Neither, finally, can we describe the new order, without further ado, as democracy.

It was not democracy that Montesquieu, D'Holbach, De Lolme, Sieyes and Condorcet were postulating. Because democracy was understood as direct self-government by the people and, as such, a political system to be avoided at all costs. And the only thinker one could describe as more definitely democratic, Rousseau, postulates precisely that, together with democracy and indeed as necessary for it, there must be an "imperative" mandate as a counterpart to the "representative". The published writings of all these thinkers leave no room for doubt on the point.

Why, then, have we ended up talking about "representative democracy" if in the beginnings of the constitutional and representative State the terms "democracy" and "representation" appear as contradictory mutually and exclusive concepts?

The answer is a semantic one.

a) *First, the expressions "people" and "nation", which had been synonymous, were finally differentiated, so that national sovereignty did not necessarily imply universal suffrage, but only one based on the census. In this way it was possible to go on talking of national sovereignty and representatives of the nation by making use of the equivocal meaning given to the term "nation", which appears to allude to the entire political community but which in fact was made up of a very small part of it. One sees here too that the economic basis of representation does not change with the passage from an "imperative" mandate to a "representative" one in the beginnings of the constitutional State, though later interpretations have frequently suggested this to be the case.*

b) *Second, the equivocal semantic modification just mentioned led to the designation of any representative government as a democracy, on the grounds that those who governed were the representatives of the nation. In this way the ears of the people were soothed while its participation in political life was very far from being a reality.*

The success of these semantic changes, which can be observed both in one or other of the thinkers quoted —Condorcet, Sieyes— and in the legal and constitutional texts of the Revolution, has been irreversible in political practice. Political theorists ended up by accepting the new meanings of the great political words: the nineteenth century constitutionalists, though still hesitantly, were already beginning to call representative government democracy; and in the twentieth one hardly hears reference made to any kind of democracy other than the representative kind.