

PRESENTACIÓN

Gracias al patronazgo de la Junta General del Principado y al impulso de su Mesa, que constituye el Comité de Honor de FUNDAMENTOS, ve la luz un número nuevo de estos Cuadernos Monográficos. Tras los estudios sobre Soberanía y Constitución y los Modelos constitucionales en la historia comparada, el tercer volumen de FUNDAMENTOS tiene por objeto La representación política en un sentido amplio, que engloba tanto la representación en abstracto del todo, la polis, como la representación territorial y de intereses de partes más o menos definidas de ese todo.

La representación es una de las instituciones más antiguas y sobre la que más se ha escrito, porque constituye una de las necesidades más primarias del ser humano en su condición de ser racional que desea explicar tanto su posición en la naturaleza creada, como su situación en relación con el conjunto de los que con él hacen una vida en común. De ahí la complejidad ontológica de la representación, porque no se trata sólo de que un sujeto represente a otro o a una colectividad, sino también de que uno se vea representado en ese sujeto o en el sistema de símbolos y reglas en los que a ese sujeto se le atribuye la figura de representante. Y es que incluso un individuo aislado tiene necesidad de representarse a sí mismo, para reflejar su imagen en el todo y reconocerse en el papel que se asigna en ese mundo. Las pinturas rupestres y el teatro más antiguo tratan de una forma primaria de expresar esta ancestral inquietud del ser humano.

En apariencia este representarse a sí mismo nada tiene que ver con la representación política, o sea con la idea de que otro —el representante— actúe por cuenta de o como si fuese el representado. Aquí el problema no es la toma de conciencia de la posición del ser humano en la naturaleza, sino su posición en la sociedad políticamente organizada y, por tanto, en relación con el poder de dominación. El gran esfuerzo intelectual de elaboración de doctrinas sobre la representación se debe precisamente a la búsqueda de legitimidad, de justificación de ese poder; a la necesidad de organizar institucionalmente puentes entre la sociedad (genéricamente entendida) y el poder, para que éste no sea sólo fuerza coactiva, sino también autoridad respetable. La representación estamental, la representación territorial, la representación de intereses corporativos o minoritarios o la representación popular general condicionan la legitimidad del poder a que sus decisiones se adopten precisamente a través de (o teniendo en cuenta) los cauces de formación de la voluntad colectiva que ellos respectivamente comportan. Sin embargo, y volvemos al punto de partida, en la medida en que el sistema político funcione, el individuo o la sociedad se verá representado en él; es decir, no sólo tendrá como referente a sus representantes, sino al sistema político en su conjunto, en el que se verá representado a sí mismo como una pieza no ajena y que da sentido a su funcionamiento. La legitimidad expresa representación.

El problema de la representación política es precisamente el mantenimiento de su función mediadora entre dos sujetos, representante y representado, cuando formalmente su función consiste en hacer valer la voluntad del representante como si fuese la del representado, (dos sujetos y una única voluntad), máxime cuando el representante opera como poder público y su voluntad se convierte en voluntad estatal. Los representantes constituyen jurídicamente un órgano (u órganos) del Estado y la relación representativa (sociedad-representantes en el parlamento) una vez formalizada jurídicamente queda enclavada en una relación de imputación entre el Estado y el órgano representativo. La propia contradicción de estos dos términos (“órgano” y “representativo”) señalada por

la doctrina alemana clásica y el que un normativista como Kelsen dudase en ubicar al parlamento como “órgano” de la Sociedad o del Estado, da idea de la dificultad que encierra teorizar sobre la representación política y más aun hallar su encaje desde una perspectiva estrictamente jurídica.

Hoy en día los retos a los que se enfrenta la institución de la representación política no han hecho más que crecer a pesar de la consolidación de la democracia representativa como el sistema más adecuado de creación de legitimidad política. El constitucionalismo sigue en este aspecto anclado dogmáticamente en el siglo XIX y pudiera decirse que el progreso más importante en esta materia ha sido la ya lejana conquista del sufragio universal y la relevancia jurídica de la representatividad política de los representantes a través de la implantación de sistemas electorales de “representación” proporcional. A ello se unió en la segunda mitad del pasado siglo el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como instrumentos de participación política y de formación de la voluntad popular. Sin embargo, la institución jurídica de la representación política no se ha adaptado todavía a las sociedades del siglo XXI, que demandan una profunda renovación constitucional. Los partidos políticos se apropian de la representación política; la democracia tiende a ser sustituida por la demoscopia, la conformación de la opinión pública se hace cada vez más desde los medios de comunicación (el parlamento de papel se sobrepone al parlamento constitucional); las nuevas tecnologías y el papel de los multimedia, junto con la función de los partidos como máquinas electorales al servicio de sus dirigentes, inciden en la conversión de la representación en liderazgo y de las elecciones en un plebiscito sobre líderes; el parlamento es el campo de las disputas partidistas, la representatividad decrece y el abstencionismo prospera. La representación política se desplaza hacia la figura del Presidente o Primer Ministro que como líderes el que orienta la política estatal y con sus decisiones influye directamente en la vida de los ciudadanos, máxime en un Estado social como el actual. La complejidad social tiende a desdibujar el principio de igualdad, base del pluralismo y de la representación política, para encumbrar identidades más cercanas que la polis y hacer de ellas representatividades en busca de un cauce propio de representación: el multiculturalismo nacionalista, étnico, religioso, etc. pone en jaque a la clásica “representación de la nación”. En fin, la integración en instituciones de ámbito supraestatal como la Unión Europea deja en evidencia la falta de una nueva teoría de la representación. Afirmar que los parlamentarios europeos representan a los pueblos de los Estados miembros (cuando en su elección participan no sólo los nacionales de los respectivos Estados, sino también los residentes de otros países comunitarios), o enzarzarse en una disputa sobre la necesidad de un demos europeo al modo de una nación europea como único modo de poder hablar de un auténtico parlamento europeo como institución representativa, es fiel reflejo de que la democracia representativa necesita de una nueva teorización que sepa articular representación y representatividades sin destruir la unidad del representante (la organización política estatal o europea), que es la única que puede permitir y garantizar que el pluralismo cultural y territorial exista sin que se convierta en un multiculturalismo disgregador; un multiculturalismo que por su propia naturaleza tiende a la formación de monolitismos culturales independientes, que ven en la tolerancia y en la aceptación de la voluntad general una renuncia a la defensa de la identidad y representación propias.

De todas estas cuestiones se da cuenta en este volumen constituido por nueve excelentes ensayos firmados tanto por constitucionalistas como por filósofos de la política y que

pertenecen al claustro de universidades estadounidenses, alemanas, italianas y españolas (Barcelona, La Rioja, Oviedo y Valencia). La obra se divide en dos partes; la primera, formada por cuatro trabajos, está dedicada a estudios generales sobre la teoría clásica y moderna de la representación y la segunda, integrada por cinco, versa sobre aspectos concretos y actuales de la representación.

Hasso Hoffmann abre este cuaderno monográfico con un estudio sobre La representación en la teoría del Estado premoderna. Sobre el principio de representación en la “política” de Johannes Althusius. Se trata de un profundo ensayo sobre la obra de este autor, que comienza con un análisis de su construcción escalonada de las consociaciones y con una primera aproximación al concepto de persona representata que, para Althusius, no es lo que hoy se entendería como persona representada, sino como persona presupuesta. Lo ficticio no es la suposición de una unidad asociativa opuesta a la pluralidad real de personas, sino que se refiere al paralelismo o analogía entre dos sujetos reales: la unidad asociativa y la persona natural.

Hoffmann considera que sólo se puede comprender la aplicación general que Althusius hace del principio de representación si se entiende éste como principio jurídico, para lo cual se debe partir no de su teoría social, sino de su teoría política, la teoría del poder, que da lugar a su teoría jurídica del Estado. Uno de los aspectos más interesantes que se muestra de la obra de Althusius es su particular doctrina de la democracia, que no la plantea con referencia al carácter democrático de una magistratura suprema, sino al estatus democrático de la organización social en la que el pueblo es la auténtica magistratura suprema cuyas decisiones se adoptan por mayoría. Evidentemente no se trata de un pueblo como suma de individuos, sino como organización estamental.

El autor alemán dedica abundantes páginas a desentrañar el sentido de la teoría althusiana de la doble representación (que se predica tanto de administradores monocráticos, como de colegios senatoriales y estamentales) y su aplicación al dualismo estamental. Mientras el Senado estamental representa a todo el pueblo, los alcaldes y demás administradores monocráticos ejercen sólo una representación tutelar de los habitantes. La teoría de la doble representación (estamentos-rey) crea un sistema dualista de equilibrio y controles recíprocos en el que el poder regio se ve contrapesado con unos derechos estamentales que incluyen el de resistencia al poder. Se trata de un momento doctrinal de máximo interés entre lo viejo que pervive a través de evoluciones internas de la representación jurídica corporativa y lo nuevo que no acaba de nacer, pero que se vislumbra a través del sistema representativo político que se hace más abstracto y complejo; construcción alambicada y sutil en cuya elaboración tiene mucho que ver la Iglesia y su derecho canónico. No obstante, Althusius se queda lejos de Bodino; en su construcción teórica no aparecen como elementos centrales las ideas de pacto y de ley fundamental. Tampoco llega a diferenciar las consociaciones privadas de las públicas, que está en la base de la separación entre Estado y sociedad.

El gran trabajo de Althusius –concluye Hoffmann– “ha actuado como una sistematización de la teoría política del calvinismo. Y ello implica que con ella se afianza la idea de unión y la noción de la necesaria limitación constitucional de todo poder de gobierno representativo, se establece un precedente del constitucionalismo y estabiliza la idea de cargo público”.

Giuseppe Duso da continuidad al estudio de Hoffmann, y retomando la tesis de Altusio se adentra en Lagénesis y lógica de la representación política moderna. El análisis se centra en el radical cambio doctrinal que supone la Revolución francesa, de modo que el tránsito de la representación medieval a la representación moderna no implica una mera mutación del concepto, sino el nacimiento de un concepto nuevo que sólo puede explicarse por la desaparición de las condiciones sociales, económicas, filosóficas y políticas que dieron lugar al viejo. No obstante, la raíz de este cambio, como hacen otros autores en este mismo volumen y es ya un lugar común, la sitúa en el pensamiento de Hobbes, al que le dedica especial atención como teórico de la unidad política moderna y de la representación liberal. La unidad del pueblo la produce la unidad del representante; sin él no hay unidad del representado, que sería una masa disgregada de individuos.

Teniendo en cuenta la fundamental aportación de Hobbes, la base de la nueva representación política se ubica en la filosofía que alumbró la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y su punto de partida, la libertad y la igualdad de los seres humanos, que condiciona la legitimidad del origen y del ejercicio del poder. El surgimiento de la nación como concepto global del ente moral que comprende a todos los individuos, incluidos los ya muertos y los que están por nacer, plantea a Sieyès la necesidad de una representación general de la voluntad general. El pueblo necesita expresarse a través de una Asamblea (representativa) constituyente.

Duso estudia con gran minuciosidad el paso de la representación política por estamentos a la representación por individuos sobre la base de un modo diferente de entender el pueblo y la política. Dentro de esta se detiene en el examen de la teoría hobbesiana del pueblo a través del representante, para luego diseccionar el pueblo contra el representante en el pensamiento de Rousseau. En el examen de la evolución del concepto tras la Revolución Francesa el autor centra su atención en Kant y en Fichte.

Kant, a diferencia de Hobbes, no resuelve la relación de representación en el proceso de autorización contractual. La construcción kantiana es una concepción ideal y racional de la representación y del poder, no una explicación para producir empíricamente una única voluntad. Si el pacto de Hobbes es un mecanismo procesal de legitimación del poder, en Kant es un instrumento racional de obtención y ejercicio del poder. En Hobbes, sostiene Duso, “no hay ningún excedente de voluntad del ser colectivo respecto de su expresión empírica a través del representante soberano. No es así en Kant”, que diferencia entre voluntad (racional) y arbitrio. Para Kant no es suficiente que el representante sea elegido para estar autorizado a expresar la voluntad del cuerpo común: su capacidad representativa debe referirse constantemente al plano ideal de la razón, que no depende de su arbitrio. Esta idea se proyecta sobre el sentido que tiene el mandato representativo y el deber del representante de dar efectividad a su representatividad en relación con la opinión pública. En su última parte del trabajo, el profesor de la universidad de Padua se ocupa del pensamiento de Fichte en lo relativo al control real, y no meramente racional, del poder por el pueblo.

Concluye Duso con una reflexión general sobre la unidad y complejidad de la representación política, destacando dos elementos claves en la formación del

constitucionalismo: el papel del individuo, de sus derechos y de su voluntad, y la unidad del Estado y de su voluntad expresada en la ley, y remata el trabajo con una contraposición de la visión alemana de la representación (Kant, Fichte y Hegel) frente a la visión francesa.

Antonino Scalone ha dedicado su trabajo al estudio de La representación de intereses en la doctrina alemana del Estado en el 1900 y la reflexión de J.H. Kaiser. Se trata de un ensayo sobre las teorías ya clásicas formuladas en el siglo XX en Alemania y que bien contraponen la representación política a la representación de intereses señalando su antagonismo, bien las presentan como complementarias.

El antagonismo entre ambos tipos de representación se produce porque se niega legitimidad política a las asociaciones de intereses, a las que se considera causa de la inestabilidad política de la República de Weimar. En el plano jurídico la doctrina del antagonismo combate abiertamente el formalismo normativista de estirpe kelseniana, al que se le achaca ignorar la existencia de una constitución material.

Scalone estudia en este apartado a los tres autores más significados, Rudolf Smend, Herman Heller y Carl Schmitt, a los que añade Theodor Eschenburg y Werner Weber. Desde posiciones políticas distintas todos ellos coinciden en resaltar el concepto de comunidad y de su representación unitaria frente a las fuerzas disgregadoras de los intereses de las partes. La homogeneidad social, la conciencia de pertenencia a una misma comunidad social ha de ser el antídoto contra la prevalencia de intereses particulares. La teoría de la integración y el antiparlamentarismo están presentes en la mayoría de esos autores. Sin duda es Schmitt el que plantea en toda su crudeza el tema de la unidad política, la idea de un pueblo como ente ideal cuya presencia se hace visible a través de un sujeto individual dotado de soberanía. Sólo el todo puede ser representado; de ahí que de la esfera pública deban desaparecer las entidades que no persigan el bien común. Para Schmitt cuando en un Estado las decisiones políticas fundamentales pueden ser cuestionadas y todo puede ser objeto de acuerdos y pactos entre las partes, la representación unitaria entra en crisis y la amenaza de guerra civil se hace presente. El parlamento como órgano en el que se dan cita esos pactos y acuerdos es abiertamente criticado por Schmitt. En lugar de representar una unidad nacional, el parlamento sólo sirve para escenificar y ser caja de resonancia de los intereses partidistas y económicos. Un Estado como éste puede que sea total en sentido cuantitativo, pero es la simple fachada de la suma de intereses particulares. Frente a este Estado total, que Schmitt ve en el Estado plural de partidos, opone un Estado organizado bajo la figura del presidente del Reich, que más que representar encarna la unidad del Estado y sus decisiones fundamentales.

El estudio del pensamiento opuesto, que da legitimidad política a la representación de intereses, se centra en cuatro autores Richard Thoma, Otto Kirchheimer, Hans Kelsen y Ernest Fraenkel. Para Thoma la constitución de Weimar ha arrumbado el dualismo formal, la doble legitimidad, soberano-parlamento y ha establecido un efectivo monismo de poder. El parlamento es precisamente el lugar institucional donde se hace visible el pluralismo político, y los acuerdos y compromisos y de ahí el sistema electoral de representación proporcional. Para Scalone, tanto Thoma como Kirchheimer infravaloran las tendencias disgregativas de intereses parciales organizados y

sobrevaloran la capacidad integradora del parlamento. Kelsen es el que expone esta tendencia de manera más radical. La identificación entre voluntad de la mayoría y voluntad del Estado es una ficción política que sólo se sostiene por una ficción jurídico-formal (imputación jurídica). No hay ningún interés general; la llamada “voluntad general” es para Kelsen un acuerdo temporal entre intereses organizados. La representación política es, pues, una pura ficción jurídica.

A juicio de Scalone, Fraenkel es el autor que mejor compendia unidad política y representación de intereses a través de una nueva teoría de la doble representación: la del elemento político (parlamento) y la del elemento social (sindicatos). En contra de la tesis de Schmitt, para Fraenkel “no es el compromiso, sino la eventualidad de que un compromiso no se pueda alcanzar, lo que pone en peligro la existencia de la república”.

El profesor italiano se detiene a examinar las dos corrientes doctrinales sobre la representación de intereses, analizando los pros y contras de cada una y para ello da continuidad en su análisis a las tesis de Max Weber y G. Leibholz. Del primero estudia sus ideas sobre el papel de las asociaciones de intereses y de los partidos y sobre el problema de cómo conciliar el necesario mandato representativo (independencia del representante) con la existencia y disciplina de los partidos. Con una gran visión Max Weber observa que el problema del futuro no será tanto de representación como de liderazgo apoyado en estructuras burocráticas de partido. De Leibholz se destaca su concepción de la representación, heredada de Schmitt y deudora de Hobbes: el pueblo sólo cobra presencia mediante el representante. Aunque la representación se centra en el parlamento, el hecho de que los diputados se desprendan de su autónoma representación del pueblo para convertirse en funcionarios y comisionados del partido ocasiona que el principio de representatividad deje de cumplir su función y sea asumida por el principio de identidad sobre el que se basa el nuevo Estado de partidos.

Concluye Scalone con un intenso estudio del pensamiento de J.H. Kaiser sobre la representación de intereses y la dialéctica Estado-Sociedad en el que se da cuenta de la distinción entre partidos y organización de intereses y sus consecuencias políticas y jurídicas. Particular importancia tiene la atención que se presta a la vinculación de representación intereses y opinión pública organizada, desde el momento en que en gran medida ésta ha reemplazado a la discusión parlamentaria y es calificada como representación de hecho. La deslegitimación del parlamento queda así servida.

Ricardo Chueca cierra la primera parte de este volumen con un estudio muy conceptual y analítico sobre La quiebra de la representación política. El término quiebra alerta sobre la fragilidad ínsita en una institución como la representación que pretende hacer visible lo invisible, lo ausente, y a la vez afirma que lo invisible existe. Pero si toda representación comporta este difícil equilibrio de comunicación entre representante y representado, la representación política acrecienta el problema, no sólo por la identificación del sujeto representado, sino también por la función a desempeñar por el representante. La quiebra afecta, así, tanto a la institución como a su contenido, o sea, a su cualidad política.

Aunque desde una perspectiva diferente a la de los trabajos que le anteceden, en éste se hace también un examen detallado de las transformaciones históricas y conceptuales de

la representación política. El estudio depara diversos modelos de la representación sobre la base de los modelos de Estado en los que aquellos se edifican. De la secuencia absolutista del poder representativo, alumbrada por Hobbes, se pasa al momento colectivo del poder representativo; un momento histórico, filosófico y político marcado por el cambio de legitimación del poder. La soberanía nacional es la idea-fuerza que rompe con el modelo anterior e instaura la necesidad de representar a la colectividad, la nación, y de hacerlo con un planteamiento radicalmente distinto. La representación sigue teniendo un profundo componente simbólico, pero tanto filosófica como procesalmente se hace más compleja. La institución del mandato representativo es diseccionada por el profesor de la universidad riojana con especial detenimiento para ayudar a entender la articulación de la nueva representación política, en la que se dan cita la unidad del representante en un órgano del Estado (el parlamento) y en el sujeto representado (la nación), pero también cada vez más la pluralidad de la que nace la representatividad de los representantes y su fuente política de legitimidad, los electores. La relación representativa (representación del todo) no puede desconocer la relación electoral (representatividad de determinadas expectativas sociales).

La crisis y la quiebra de la representación política de origen liberal está íntimamente ligada a la penetración del principio democrático y a la irrupción de los partidos políticos como instrumentos que van más allá de ser meros conformadores de la voluntad electoral de los ciudadanos. Son intensas las páginas que el autor dedica a esta incidencia del fenómeno partidista en la representación política y en la transformación del esquema clásico del mandato representativo, que todavía pervive en su formulación liberal en casi todas las constituciones democráticas.

Concluye el profesor Chueca proponiendo la necesidad de una concordancia práctica entre el principio representativo y el principio democrático, para evitar la afirmación de dos voluntades que pueden presentarse como encontradas. De un lado, la voluntad popular hipotética del sujeto representado la nación/pueblo, expresada por el parlamento (principio de representación); de otro, una voluntad popular empírica, contabilizada mediante encuestas y que acaba por ser la voluntad de un ente, la opinión pública, tan intangible como la nación, pero con el peligro de querer presentarse como una voluntad auténtica, sin mediación de representantes y con escasos controles sobre su difusa “manifestación”.

La relación de responsividad o sensibilidad de respuesta del representante a los deseos de los electores da relevancia política e incluso jurídica a la representatividad que porta el representante, pero para que tal relación exista es imprescindible –subraya el autor– que sea posible la construcción de una voluntad colectiva, distinta de la suma acumulativa de voluntades parciales.

La segunda parte de la obra se inicia con un trabajo de Peter Häberle sobre “Representación” en la Unión Europea. Una contribución a una teoría constitucional europea. La pregunta previa que se hace es si el concepto de representación es “apto para Europa”. La respuesta la condiciona a que se mude el presupuesto sobre el que se edifica la clásica teoría de la representación política: el constitucionalismo del Estado-nación. La perspectiva nacional debe ser sustituida por una teoría constitucional europea y la urdimbre jurídica de la Unión debe tener como base el acervo comunitario científico-cultural. El profesor de Bayreuth entiende que a este “ámbito común de lo europeo” pertenece el concepto de representación, no sólo como institución que existe en

todas las democracias europeas, sino también como precipitado cultural en el que confluyen elementos que están en su base, que son también comunes en todos los países y que como consecuencia aparecen de forma más o menos explícita en los tratados comunitarios y en la jurisprudencia tanto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Del rastreo normativo y jurisprudencial de los organismos europeos Häberle concentra en cuatro elementos la construcción de una idea europea de la representación. El bien común interés público europeo, la opinión pública europea de la que forma parte una “cultura jurídica europea”, los partidos políticos como instrumentos de formación de la conciencia europea y de expresión de la voluntad política de los ciudadanos de la Unión Europea y los órganos constitucionales europeos, tanto en su faceta de instituciones representativas de la Unión como en su papel de promotores de los tres elementos anteriores. El balance arroja un saldo relativamente positivo, gracias a los dos primeros componentes, pues los partidos políticos conservan una raíz nacional muy importante, de manera que las elecciones europeas las afrontan en gran medida en clave de política nacional interna y los órganos europeos padecen un acusado déficit democrático. Concluye Häberle que la representación puede ser fructífera en un contexto europeo sólo si se sintetizan los elementos idealistas con los realistas: una representación cimentada en los viejos ideales de la unidad europea y en los valores culturales europeos clásicos (dignidad, paz, derechos humanos, etc.) y modernos (medio ambiente, educación patrimonio cultural, etc.), pero a la vez cimentada en las realidades nacionales de las que se parte: la representación europea como cauce de representación de intereses para alcanzar un equilibrio político, para hallar compromisos y llegar a consensos.

Enoch Albertí se ha ocupado de un tema clásico dentro de la institución de la representación: La representación territorial. Su trabajo se inicia con una observación que no por obvia deja de ser necesaria, “toda representación tiene una base territorial y ninguna es propiamente territorial en sentido estricto”. Y es que, en efecto, de un lado, las Cámaras de representación política no dejan de tener en cuenta criterios territoriales (véase el trazado de las circunscripciones y los criterios de distribución en ellas del total de escaños); de otro, no hay una representación del territorio sin un nexo con la población que en él reside. Las segundas Cámaras, incluso cuando son de composición paritaria reflejan la relevancia que se da a las comunidades que habitan en los territorios, por el hecho no del territorio en sí, sino de la comunidad específica en él circunscrita. La representación territorial adquiere sentido cuando se trata de representar específicamente a esas comunidades y no a la unidad general del pueblo en su conjunto (representación política). En definitiva se trata de saber qué clase de representatividad, especial o general, se desea incorporar a la representación.

El autor recurre al concepto de representación compuesta para afirmar la compatibilidad de una y otra representación, pues al final debe haber una única voluntad estatal. Aplicando la distinción hecha por Sieyès, sostiene que la unidad de representación exige unidad de decisión (momento de la integración), pero no necesariamente unidad de deliberación (momento de la pluralidad y la diversidad), y es en esta última donde tiene su encaje la posible presencia de representaciones de distintas instancias.

Al estudio de las segundas Cámaras de los Estados compuestos, y singularmente de los federales, dedica el profesor de la Universidad de Barcelona un pormenorizado examen, analizando los muy diversos criterios para valorar su función de representación territorial, para concluir que cada segunda cámara es hija de sus particulares circunstancias históricas y es difícil enunciar modelos en este terreno. No obstante, a partir de la selección de diferentes vectores (distribución de votos entre las entidades territoriales, funciones de las segundas cámaras y su relación con las primeras cámaras, composición de las segundas cámaras y mandato de los representantes), concluye con un intento de medición del grado de representatividad territorial de las segundas cámaras. El resultado atribuye el grado más alto al Bundesrat alemán y a corta distancia las segundas Cámaras de Suiza, Estados Unidos y Australia, correspondiendo el grado más bajo al Senado español.

Precisamente a nuestra Segunda Cámara dedica el autor la última parte de su estudio. Traza una evolución del Senado en la historia constitucional española para luego analizar la Constitución de 1978 y la puramente nominal calificación del Senado como cámara de representación territorial. Finalmente, da cuenta de la frustrada reforma del reglamento del Senado como vía indirecta para reconducir esta Cámara a esa función que la Constitución le encomienda. Aboga el profesor Albertí por una profunda revisión de la configuración constitucional de l Senado, que otorgue sentido a la institución, y, a la vez, ponga término a su utilización como Cámara capaz de pervertir el proceso legislativo iniciado en el Congreso de los Diputados.

El trabajo de Richard H. Pildes, Democracia y representación de intereses minoritarios, se ocupa de un tema de gran actualidad cual es la cuestión de cómo representar los intereses minoritarios en las instituciones democráticas. Su visión tiene especial relevancia porque la vierte desde la perspectiva teórica y práctica norteamericana. En parte se trata de un aspecto de la representación especial que se acaba de ver en su dimensión territorial en el estudio de Enoch Albertí.

La pregunta que cabe hacer es ¿para proteger los intereses minoritarios no están ya, o no son suficientes, las garantías de los derechos y libertades individuales o, por el contrario, es necesario incorporar a la estructura de las instituciones democráticas la representación de tales intereses?

La primera cuestión teórica que se presenta es identificar a una minoría como tal minoría. En principio, la teoría política del pluralismo sugiere que el problema no es la minoría sino cómo hallar a una mayoría. La sociedad es un abanico de intereses individuales o minoritarios y la democracia pluralista establece cauces para conformar mayorías que puedan adoptar decisiones. El problema comenzará cuando el propio funcionamiento del sistema de las situaciones más o menos estables de fracaso de intereses de determinadas minorías. No es necesario que medie odio o desprecio entre mayoría y minoría, basta que la mayoría sea muy estable y que atienda sólo a sus intereses; pero, evidentemente, el problema democrático se hace más palpable cuando además hay hostilidad en las decisiones.

Identificada la minoría o minorías postergadas, el segundo asunto que trata el profesor de la universidad de Harvard es ¿qué significa “representar” esos intereses minoritarios

en las instituciones democráticas? Caben dos vías; una representación descriptiva, mediante la reserva de una cuota de escaños para que sean ocupados por representantes de esas minorías, o una representación sustantiva; en este caso lo importante es asegurarse de que los intereses minoritarios no queden permanentemente postergados, al margen de quien los defienda en los órganos de representación. La experiencia demuestra que una representación descriptiva no asegura una representación sustantiva; puede que un representante de la cuota racial negra no defienda los intereses de su minoría negra. Pero advierte Pildes que se ha podido constatar que la representación descriptiva tiene un efecto de desaliento en la mayoría, que no se mostrará receptiva a los intereses de la minoría, pues considerará que ésta ya tiene quien los defienda. Esta es la paradoja a la que se puede llegar por esta vía al tratar de proteger dichos intereses.

En la segunda parte de su colaboración, el autor estudia cómo organizar institucionalmente la protección de los intereses de las minorías una vez identificadas éstas. Lo que él llama enfoque específico pretende hallar la solución en órganos representativos estructurados en cuotas descriptivas de representación. El enfoque universal, por el contrario, se centra en establecer procesos democráticos que permitan la garantía de intereses minoritarios sin necesidad de que la defensa de éstos sea gestionada por representantes de esos intereses. Aquí no hay una identificación previa de las minorías, sino que cualquier grupo que se convierta en minoría hallaría un cauce procesal para la defensa de sus intereses (por ejemplo, la exigencia de mayorías calificadas o la implantación de sistemas electorales de representación proporcional). El estudio destaca que ambos enfoques tienen ventajas e inconvenientes, pero inicialmente parece más acorde con el principio democrático el enfoque universal.

El breve pero enjundioso estudio de Pildes concluye con un análisis de las estructuras representativas en las que se plasman uno y otro enfoque. Se contraponen así las estructuras representativas modulables (acordes con un enfoque universal) con las arraigadas (propuestas por el enfoque específico), se da cuenta de la experiencia de su respectiva aplicación en Estados Unidos y se hace una personal apuesta a favor de las estructuras de representación modulables. En el fondo late el debate entre pluralismo y multiculturalismo; democracia, diferencia e indiferencia.

En línea con el trabajo acabado de comentar, Francisco Caamaño escribe sobre Representación o participación: sobre la determinación de algunos espacios constitucionales útiles a las políticas de reconocimiento. En su introducción con el llamativo título “El círculo de los nuestros” traza una visión general de la formación del yo colectivo revolucionario en torno a un rígido principio de igualdad que acababa por excluir a los diferentes y sólo con el triunfo del principio liberal de igualdad entendido como “no discriminación” se repiensen las ideas de diferencia, pluralismo y tolerancia como base de la organización de la sociedad política. Al final de esta primera reflexión se pregunta el autor “si perseguir la igualdad es combatir la diferencia injustificada de trato ¿cómo articular una representación política que exprese la voluntad de un nosotros plural y no la que se circunscribe al círculo de los nuestros? A partir de aquí se adentra en el ordenamiento constitucional español para indagar si existe en él la posibilidad jurídica de organizar lo que en el trabajo de Pildes se denomina instancias representativas modulables ligadas a una representatividad descriptiva.

La primera cuestión que aborda es la representación política de las minorías nacionales, una vez se constata que España, al igual que Reino Unido, Bélgica o Canadá, es una democracia con una identidad nacional compleja y en cuya Constitución se establece una especie de neutralidad cultural sobre esta materia. El debate entre jurisdicción territorial y pertenencia nacional expresa la vieja disputa entre la concepción francesa y la concepción alemana de la nación y de cómo organizar en el marco institucional autonómico de la nacionalidad o comunidad regional la participación y la representación de los intereses de la nacionalidad (integración del inmigrante respetando su cultura o, por el contrario, su no integración negándole derechos políticos o su integración pero mediante una previa inmersión en la cultura nacional). Por lo que respecta a la representación en el Estado de las minorías nacionales el litigio versa sobre si se crea un cauce especial de representación (segunda Cámara de representación territorial) o se opta por afirmar el principio de neutralidad cultural del Estado, que constriñe la cultura común a una posición abierta y de debilidad, y que a la vez favorece el robustecimiento de las minorías culturales como primera y más próxima identidad. El autor entiende que “el federalismo multinacional responde no tanto a la necesidad estratégica de unificar lo disperso, cuanto a la voluntad de mantener un equilibrio dinámico en torno a dos polos de autogobierno y de cogobierno (self rule y shared rule) establecido a través de un proceso constituyente” y concluye que esta perspectiva debería ser tenida en cuenta a la hora de afrontar una reforma del Senado en España

La segunda cuestión que trata se refiere a las posibilidades constitucionales de la representación de grupos minoritarios (minusválidos, homosexuales, etc.) o mayoritarios, pero faltos de una correspondiente representación (mujeres). En este campo el profesor de la universidad de Valencia coincide en sus apreciaciones con Pildes sobre los riesgos y el efecto disgregador que puede acarrear la implantación de cauces de representación descriptiva o especular.

Un apartado muy sugestivo de su estudio se centra en los problemas que plantea el exigir al legislador, representante del pueblo, el cumplimiento del principio de igualdad. Su margen de actuación para legislar creando diferencias lo sitúa en diversos escenarios: Estados con una identidad cultural fuerte, en los que el debate mayoría/minoría se traslada a la pugna entre legislador/juez; Estados multiculturales con una “cultura societaria” fuerte, en los que surge la pretensión de garantizar las minorías culturales mediante instituciones representativas arraigadas, de las que recela el autor; y Estados multiculturales con minorías nacionales fuertes, único escenario en el que podrían no ser disfuncionales cauces de representación descriptiva o especular. De todas formas, entiende Caamaño que si se demandan instrumentos de representación descriptiva es posible que se deba a una infrautilización de otros cauces adecuados de participación política distintos del estricto circuito protagonizado por los partidos políticos.

De entre las conclusiones del autor referidas al ordenamiento constitucional español cabe subrayar el peligro de confrontación que, según él, supondría establecer una representación descriptiva o especular para un problema que no es de “representación” de los nacionalistas, sino de “participación”, y apuesta por un Senado realmente configurado como Cámara de representación territorial en la que participen las Comunidades Autónomas y en la que manifiesten institucionalmente su voluntad. Igual rechazo muestra hacia una representatividad especular para hacer presentes los intereses de minorías raciales, religiosas, sociales, etc., pues el derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23. 1 de la Constitución responde a la idea

liberal de representación política y de mandato representativo, y no ampara esas pretensiones de representación de intereses parciales. Es preferible, apunta Caamaño, ensayar otras vías de participación de las minorías (comparecencias, audiencias parlamentarias antes de elaborar una ley, exigencia de dictámenes previos de determinadas organizaciones tutoras de esos intereses parciales, etc.). Sus últimas palabras son reveladoras de su tesis: “queda, pues, mucha Constitución por explorar antes de lanzarnos a la moda de la representación descriptiva”.

Miguel A. Presno dedica su trabajo a La representación política como derecho fundamental. Adopta como punto de partida el tránsito de una concepción liberal de la representación política, entendida como sustitución del representado, a una concepción democrática en la que la representación se instrumenta como cauce fundamental de participación política, pues los representantes elegidos tienen como misión dar efectividad a la participación de los ciudadanos. Aunque con un planteamiento general, el estudio se centra en la Constitución española y en cómo se articula en ella el derecho a la representación política como un derecho fundamental.

Para Presno la dimensión objetiva del derecho de participación a través de representantes amplía el haz de facultades que subjetivamente atribuye el contenido de este derecho al ciudadano. El ejercicio del derecho no se tiene por qué agotar en la creación de la relación electoral con los candidatos electos, ya que el ciudadano está constitucionalmente habilitado para exigir a los poderes públicos el cumplimiento de su deber positivo de protección del objeto del derecho, que comprende también el que no se defraude la representatividad transmitida al representante a través de su elección.

A la luz del principio democrático que establece la Constitución, el profesor de la universidad de Oviedo analiza la titularidad del derecho de representación política y concluye que debería atribuirse a los ciudadanos residentes y no a sólo a los nacionales, pues tendría que reconocerse la capacidad de autodeterminación política a todos los vinculados al ordenamiento jurídico español por el criterio de residencia continuada. Y añade que el art. 13.2 en relación con el art. 23 es un freno al efecto de irradiación del principio democrático del art. 1.1. Del mismo modo cuestiona que los nacionales que no residen habitualmente en el territorio nacional continúen disfrutando de la posibilidad de ejercicio del sufragio.

Un laboratorio donde comprobar la quiebra de muchos de los postulados clásicos y constitucionales de la representación es la normativa europea en materia de elecciones, y así lo hace ver Presno al examinar los requisitos para emitir el sufragio en España de ciudadanos comunitariosextranjeros.

La relación entre cuerpo electoral y representante es examinada desde dos perspectivas distintas. Una apunta hacia una afirmación polémica: el pueblo español representado en las Cortes Generales está formado por el conjunto de ciudadanos titulares del derecho de participación política y que forman el cuerpo electoral único. La otra, trata de la relación entre representatividad política general y cuerpo electoral único. La necesidad de que se produzca esa representatividad exige según el autor un cuerpo electoral único, de manera que su organización en diferentes circunscripciones provoca una malformación de dicha representatividad, pues la representatividad de los votos

emitidos no se corresponderá con la representatividad transmitida a los escaños, y una fórmula de representación proporcional no evita esta disfunción.

Como no podía ser menos, también se aborda aquí el problema de la titularidad del escaño, la prohibición del mandato imperativo y las obligaciones de los representantes para con los representados. Desde la perspectiva funcional de la representación que obliga al representante a dar efectividad a la representatividad que porta, la prohibición de mandato imperativo debe interpretarse –afirma el autor– como una garantía de la libertad del parlamentario al servicio de esa función. Ello significa que la presunción a favor del representante de estar cumpliendo con esa representatividad sólo iuris tantum. Al contrario de la tesis liberal del mandato representativo, se sostiene aquí que la presunción podría romperse si, por ejemplo, el representante abandonase de forma voluntaria el grupo parlamentario o político en el que se integra. En coherencia con ello se analiza al final del trabajo el fenómeno del transfuguismo político, acotando su ámbito y analizando las consecuencias jurídicas que podría tener. Por último se da cuenta de las garantías de orden sustantivo y procesal que nuestro ordenamiento establece para proteger el derecho de representación política.

En suma, se trata de un conjunto de valiosas aportaciones al estudio teórico filosófico-político y jurídico de una institución parlamentaria que precisa de una urgente renovación conceptual y organizativa para revitalizar el Estado y la sociedad democrática. El que la Junta General del Principado, el parlamento que representa al pueblo asturiano, haya puesto especial empeño en patrocinar este volumen de FUNDAMENTOS, así como el reciente Simposium celebrado en Oviedo sobre La crisis de la representación política, pone de relieve el singular interés y la atenta preocupación de los representantes regionales asturianos hacia este tema, lo cual es muy de agradecer.

No debo concluir esta presentación sin mencionar mi agradecimiento a los profesores del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo: Benito Aláez Corral, Ignacio Fernández Sarasola, Leonardo Álvarez Álvarez y María Valvidares Suárez, que una vez más se han encargado de la traducción de los ensayos de los autores extranjeros.

La versión electrónica de este volumen y de los anteriores se puede ver en <http://www.uniovi.es/constitucional/fundamentos> En este número 3 se introduce la novedad de que los textos de autores extranjeros se encuentran en internet además de en su traducción española, también en su versión original.

Francisco J. Bastida

Coordinador