FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA REPRESENTACION POLITICA

POR

MANUEL ALONSO GARCIA

La representación política como problema, presenta en su resolución determinadas dificultades, derivadas, una de ellas, de la necesaria transposición de voluntades, y nacidas, otras, de la necesaria armonización entre la voluntad del representante y la del representado. El punto de partida, por consiguiente, en orden a un enjuiciamiento adecuado del problema de la representación, está en las siguientes preguntas: Primera: ¿Cómo puede hacerse que una comunidad compuesta de un conjunto de individuos, es decir, de pluralidad de voluntades, cada una de las cuales encarna una personalidad individual y física, pueda gobernarse? Segunda: ¿Cómo puede conseguirse, supuesta, naturalmente, la existencia anterior, la referencia de unas voluntades a una voluntad? El planteamiento de la representación política, centrado en estas dos preguntas, encuadrado dentro de estas dos interrogantes, hace referencia, forzosamente, a dos cuestiones fundamentales de toda teoría política: la primera de ellas, el principio de autoridad; la segunda, el de la autonomía individual. En otras palabras, autoridad y libertad, como conceptos centrales de todo pensamiento político y de toda realidad política, se nos vuelven a aparecer, vuelven a hacérsenos patentes, presentes, cuando abordamos un problema central de la vida política como es el de la representación. La autoridad, en cuanto que la representación se ejercita para llevar a cabo un principio de autoridad; el problema de la autonomía individual, en cuanto que la cuestión de la representación política trata de resolver la referencia de un grupo de voluntades a una voluntad y de solventar, por consiguiente, y en consecuencia, la cuestión que nace de la posible privación de la libertad individual que radica en cada uno de los individuos miembros de una comunidad y su sustitución por la voluntad de uno sólo, que, en definitiva, va a ser el que va a estar dotado del principio de autoridad. La referencia necesaria a la comunidad política nace, pues, como consecuencia inmediata y evidente, de este doble juego de autoridad y de libertad.

En el seno de todo problema de representación política hay algo que toca también necesariamente a cuanto alude al problema de la soberanía estatal—en el Estado se comprende la verdadera forma de

comunidad política—, soberanía estatal que enlaza inmediata y directamente con el postulado de la libertad política y con el problema de la voluntad del Estado. Se trata, en definitiva, de que hay que buscar cuál sea la expresión genuina y auténtica de la voluntad del Estado, por una parte; por otra, se trata también de ver la forma de que la participación de los miembros que componen el Estado o, si se quiere mejor aún, de los miembros que integran la comunidad política, participen en las tareas públicas o de gobierno. La comunidad política, en cuanto realidad unitaria de una misma acción, exige, por un lado, la expresión auténtica de la voluntad estatal; por otro, la incardinación de esta genuina expresión en quienes integran el pueblo, su identificación con éste. En tercer término, se requiere de los miembros competentes de ese Estado, de esa comunidad política, participen en las tareas propias a través del doble juego de la autoridad que dirige la comunidad y de la libertad de los individuos que componen e integran la referida comunidad.

Correspondencia entre autoridades y autonomía individual o libertad, por un lado, y soberanía estatal y expresión de la voluntad genuina del Estado con participación de los miembros de la comunidad en éste, por otro, constituyen, esquematizado inicialmente, el cuadro de principios antecedentes y necesarios para llegar a una verdadera y esencial comprensión de lo que sea el verdadero problema de la representación política.

Con Orlando hay que tener en cuenta que la representación política como concepto y, aún, como práctica, es preferible a cualquier forma de gobierno: Monarquía o República. Cualquier forma histórica en que se concrete la posibilidad de gobierno de un pueblo, admite el sistema representativo. La representación está, por consiguiente, por encima de las formas de gobierno; es algo que se refiere esencialmente al sistema y no a la forma. Sin que quepa la menor duda acerca de que el mejor gobierno será aquél que permita el gobierno directo; sin embargo, dentro de las modernas comunidades políticas es imposible concebir la existencia de una forma directa de gobierno, puesto que las Asambleas populares no pueden determinarse en ningún caso con un carácter multitudinario tal, que sea posible pensar como realmente cierta la existencia de una forma directa. De aquí que haya de entrar forzosamente en juego, a lo largo del pensamiento, de la historia y de la práctica políticas, el concepto de representación. Representar puede entrañar un triple sentido. Representar es o expresar una cosa por otra, o reproducir algo real, o bien sustituir algo por otra realidad distinta. Representar significa, en primer término, hacer presente algo que no lo está. Como ha dicho Sánchez Ages-

ta, la representación política, desde este punto de vista, equivale a la sustitución pública entre dos existencias diferentes. La representación política, con arreglo a un concepto que trate de englobar la expresión de una cosa por otra, el fenómeno de reproducción y el concepto mismo de sustitución, es, en nuestra opinión, la sustitución de unas voluntades por otra voluntad distinta que asume su función en las decisiones de orden político.

Claramente se deduce de este concepto que el doble problema de la representación política está, por un lado, en que la asunción que una voluntad haga de las voluntades de los demás, sea una asunción, diríamos, genuina, auténtica; es decir, que entrañe una verdadera expresión de lo que quieren aquellas voluntades a las cuales se representa. Por otro lado, el problema segundo de la representación política estriba en cuál haya de ser el valor atribuíble a las decisiones adoptadas por la voluntad del representante. Lo cual enlaza directamente con una cuestión fundamental de toda teoría política: la legitimidad. No cabrá atribuir valor ninguno a las decisiones adoptadas por el representante, si este representante no ha sido legítimamente designado, o si, legítimamente designado, no ejerce su función con legitimidad. La cuestión relativa a la legitimidad de origen y a la legitimidad de ejercicio, cuestión de rancio abolengo dentro de todo el pensamiento político, caballo de batalla, sin duda alguna, de todos los problemas fundamentales de la teoría política, enlaza así directamente con el problema fundamental de la representación política. Puede, en principio, pensarse, sin gran temor a errar, que existe un valor absoluto de las atribuciones del representante, cuando éste ha sido legítimamente designado por los representados, y cuando en el ejercicio de sus funciones cumple legítimamente con la voluntad de éstos. Doble legitimidad, de origen y de ejercicio, que, dentro del terreno político, hay que exigir transponiéndola también a la función que se señala como típica del representante.

Entramos ahora en otra cuestión que es la relativa a los posibles fundamentos de la representación. No vamos a hacer, ni mucho menos, una enumeración exhaustiva, ni un análisis detallado tampoco, de cuáles sean cada uno de los supuestos o, mejor aún, de cuáles sean cada una de las múltiples teorías que por las distintas corrientes del pensamiento se han ofrecido para tratar de justificar o de fundamentar el fenómeno de la representación política. La primera de ellas, quizás la que en el orden histórico ha tenido también una primera manifestación, es la conocida con el nombre de teoría del mandato imperativo. Tiene una clara ascendencia jurídico-privada y su significación y su sentido están íntimamente ligados a la doctrina de lo que la represen-

tación es en el derecho privado. Según la doctrina del mandato imperativo, en cuatro palabras, el representante en la vida política no podría ir más allá de donde alcanza la voluntad expresamente manifestada de sus representados. El representante habrá de limitarse, por consiguiente, a cumplir las decisiones *según el mandato imperativo que ha recibido de sus representados.* Una segunda manifestación es la teoría de la delegación del poder, con arreglo a la cual el representante lo que habría recibido del representado, o de los representados, es una delegación de poder, todo lo amplia que se quiera, pero con una vinculación directa y estrechísima entre la voluntad de aquél y la de éstos, de tal forma que en cualquier momento puede afirmarse la existencia de un cordón umbilical que sostiene la conexión estrecha entre la voluntad del representado, que actúa delegando su poder, y la del representante, que se limita a recibir esta delegación. Una tercera manifestación está en aquel grupo de teorías que, escapando ya del derecho privado, y rompiendo, por consiguiente, con los moldes de la doctrina del mandato imperativo y de la delegación de poder, tratan de fundamentar el fenómeno de la representación, con un sentido eminentemente racional. Aquí, la doctrina de la voluntad general de Rousseau, según la cual la genuina representación de la voluntad de los representados está en la voluntad de la mayoría, que actúa y opera como voluntad real. Añadamos a éstas la teoría del mandato nacional de Sieyés, según la cual la Nación, el Parlamento como representante de la Nación, recibe la voluntad de los representados, es decir, de la comunidad política, y son los diputados o parlamentarios los que, a través de esa legitimidad de representación, ejecutan sus funciones correspondientes; la teoría jurídico orgánica de Laband, según la cual los representados no dictan una serie de funciones sobre atribuciones con arreglo a las cuales hayan de cumplir su cometido los representantes, sino que se limitan única y exclusivamente a designar a aquellos que consideran mejores en el cumplimiento de los deberes; y, por último, la teoría, no ya tanto racional cuanto irracionalista, del pueblo aclamante de Carl Schmitt, que inaugura todo el sistema representativo del período nacional-socialista, según la cual no se da en realidad un fenómeno de representación, sino un fenómeno de identidad o de presencia entre las voluntades del representante y representados, identidad que lleva consigo un triple orden de exigencias para que pueda hablarse de una verdadera y auténtica representación: la necesidad del caudillo que la encarna, la del Führer que representa la voluntad de los miembros de la comunidad presente, la de que a esta representación se le dé cierto aire de publicidad, y la de que responda, además, a un fenómeno de espontaneidad que nace como consecuen-

cia de la adhesión libre que los miembros de la comunidad prestan a este Führer, o conductor, o caudillo, que se identifica plenamente en su voluntad con la voluntad de sus representados. Cabría también, indudablemente, encontrar un cierto fenómeno de hilación, una cierta cohexión entre el problema de la representación política tal y como se desenvuelve en la teoría y en el pensamiento político y la famosa doctrina de los modos tradicionales del ejercicio del mando de Max Weber.

No cabe la menor duda de que en la teoría de Max Weber, los modos de ejercicio del mando, que responden, como es sabido, a las denominaciones de modo tradicional, modo democrático y modo carismático, entrañan, en cierta manera también, una evidente doctrina de la representación política. En efecto, el modo tradicional del ejercicio del mando es, como se sabe, según Max Weber, aquel que se apoya, precisamente, en que quien manda representa mejor el cauce de valores tradicionales e históricos que constituyen el sedimento y la fuerza de solidez de un pueblo determinado. Con arreglo a esta interpretación, no cabría tampoco la menor duda en afirmar que la representación tradicional operaría por virtud de un fenómeno, según el cual existiría un enlace entre la voluntad de los representados y del representante, enlace fundado, ni más ni menos, que en la vinculación existente entre ambas voluntades, en cuanto que la del representante es la que mejor personaliza y encauza el conjunto de valores tradicionales de la comunidad a la cual pertenecen los representados. Con arreglo al modo democrático de ejercicio del mando, éste se caracterizaría precisamente porque hay una vinculación entre quien manda y quien obedece, fundada en una directa asunción de la voluntad de los que obedecen en relación con la voluntad del que manda, por una especie de pacto implícito o expreso entre unos y otro. Cabría hablar también así de una representación por vía democrática, fundada tal representación y resuelto el doble problema de la representación, es decir, el de la genuina asunción de la voluntad ajena y el del valor atribuído a las decisiones así adoptadas, en que se trata en todo caso de un fenómeno de adhesión de las voluntades de los representados a la voluntad del representante, manifestada aquélla en un sentido de aproximación que se traduce en la realidad de una adhesión implícita, una adhesión diríamos democrática, de las voluntades de los representados a la voluntad del representante. Por último, el tercer modo de ejercicio del mando es el que el sociólogo alemán denomina carismático. Tal mando, tal vinculación entre el que manda y el que obedece, está fundado, como es sabido, en que quien obedece ve en quien manda una serie, una totalidad de cualidades, de prendas personales, de caris-

mas, en definitiva, que inducen a prestarle su confianza y su adhesión sin reservas. Hecha la transposición también de este modo de mando carismático al problema de la representación política, cabría señalar que el fenómeno de identidad que advertía Carlos Schmitt en la teoría de la representación no es ni más ni menos que un fenómeno que se funda, que se apoya, que descansa en el carisma del representante al cual le otorga toda, enteramente toda, su confianza y su poder el representado. Javier Conde, entre nosotros, en su obra sobre la representación política precisamente, ha distinguido cuatro modos distintos de representación política: la representación política como representación de valores, concepto éste que parte de la idea de pueblo como unidad y totalidad determinadas por una comunidad de valores objetivos; la representación política como principio de actualización de la unidad política, idea ésta que parte del concepto de pueblo como unidad política que puede ser actualizada, bien por el principio de identidad, bien por el principio de representación; la representación política como medio técnico de actualización de la voluntad general, apoyándose para ello en el concepto del pueblo como unidad preexistente basada sobre una totalidad de ordenaciones naturales y sociales e individualizada por una unidad activa de decisión; por último, y en cuarto término, la representación política como emanación espontánea ligada íntimamente a todo el fenómeno totalitario y que parte del concepto de pueblo como unidad corporativa.

Entrando, y para resumir ya, con un final constructivo y esquemático acerca de la idea esencial de la representación, tal y como nosotros entendemos que podría construirse con arreglo a una concepción teórica de la misma, y tratando de buscar la fundamentación teórica de esta representación, hay que convenir en lo siguiente: La representación política es evidentemente una institución necesaria. He aquí el primer fundamento teórico. La representación política es una institución necesaria y, por consiguiente, el primer fundamento teórico de la representación está en ser la expresión de la voluntad de una comunidad. Esta expresión no puede realizarse individualmente por cada uno de los miembros de ésta, mientras que es necesario en todo momento tratar de dar expresión a esa voluntad por algún cauce o alguna vía. La única, posiblemente, es la representación política en cuanto que la vida política es una realidad innegable, que no podemos orillar, ni podemos eludir; en cuanto que esta vida política, dentro de las comunidades, se constituye sobre un principio de autoridad que lleva consigo la exigencia de un gobierno de las comunidades, y sobre un principio de libertad que ha de tratar en todo momento de conectar la necesaria autoridad con el indeclinable fenómeno de manifestación

libre de la voluntad del individuo. La vida política, en cuanto que exige y lleva consigo estos dos principios, es una realidad que debe ser ordenada según un tercer postulado, tercer postulado que responde en su motivación esencial a un fenómeno de tendencia natural existente en el hombre, cual es el de la solidaridad. El hombre está precisado, necesitado de convivencia. Esta convivencia debe ejercitarla gobernado y orientado por una autoridad; desenvolviendo su cauce de libertades, pero dentro de un orden. Y no cabe la menor duda de que la expresión de la voluntad del individuo es un cauce de opinión mediante el cual podrá conseguirse en todo momento la realidad de conjunción de aspiraciones de la autoridad en el cumplimiento de su cometido, de la libertad de realización de las posibilidades individuales y de la solidaridad en cuanto manifestación conjunta de una tendencia natural existente en el hombre. Esta expresión de la voluntad que se manifiesta a través de la representación política lleva consigo la conjunción de un interés común que ha de privar sobre el interés individual, porque aparte de ser pura conveniencia de la sociedad, tiende, y es el fundamento necesario para el más perfecto desarrollo del cauce de posibilidades de la vida individual. Naturalmente, todo exige, para su más justo y perfecto ordenamiento, un conjunto o núcleo de garantías establecidas por el régimen político que, asentadas sobre la base del respeto a la autoridad, no disminuyan, ni desnaturalicen en ningún caso, el cuadro de posibilidades individuales, y tiendan, por otro lado, a hacer posible ese fenómeno de convivencia que hemos matizado como fenómeno natural y tendente, existente dentro de las comunidades.

La vida del hombre, la vida humana, se conforma dentro de las comunidades políticas con arreglo a un cuádruple orden o una cuádruple esfera de actuaciones que vienen señaladas, a nuestro juicio y de una manera esquemática, por estas cuatro realidades: la realidad social, la realidad política, la realidad profesional y la realidad territorial. En otras palabras, el hombre, más que miembro de una sociedad, vive dentro de una comunidad política, ejercita una profesión u oficio determinados y vive o habita en un territorio, dentro de una demarcación geográfica y no ya puramente nacional, sino municipal o provincial. Este cuádruple orden de esferas en el cual se desenvuelve la vida del hombre, permite, en todo caso, referir el concepto de representación política al cuádruple orden de exigencias en las cuales se traduzca con toda claridad ese fenómeno de representación. La primera de ellas es, sin duda alguna, la realidad social, entendida en un sentido muy amplio. La representación política ha de llevar al hombre las posibilidades necesarias para que éste exprese su voluntad

como miembro de una sociedad a la cual pertenece, en un doble orden de exigencias, en un doble orden de instituciones: instituciones sociales de base territorial e instituciones sociales de base no territorial, instituciones que, respondiendo a la tendencia natural existente en el hombre a vivir en sociedad, lo sean dentro de una demarcación territorial, e instituciones que, respondiendo también e igualmente a esa tendencia social, lo sean sobre base no territorial. Hemos hablado, en segundo término, de la realidad profesional. La realidad profesional es algo a lo cual el hombre no puede hurtarse. El hombre desenvuelve actualmente su vida, gran parte de su existencia, a través de un marco profesional. Ejercita un oficio, cumple un cometido, desarrolla una función; en definitiva, el hombre es sujeto de profesión. En cuanto sujeto de profesión, ello lleva consigo la existencia de grandes estructuras profesionales, la articulación profesional de la vida moderna, dentro de la cual los colegios de tipo profesional, o las grandes concentraciones de tipo sindical, son ejemplos de manifestaciones muy claras y patentes de hasta dónde y con qué fuerza se puede manifestar en los momentos actuales la incisión sobre la vida social de la realidad profesional en la cual el hombre se desenvuelve. De aquí que la representación deba llevarse a cabo también dentro de los ámbitos profesionales; en otras palabras, que toda comunidad política, si quiere asegurarse una realidad de existencia lograda y eficaz, una realidad pacífica de convivencia, ha de hacerlo teniendo en cuenta las grandes estructuras profesionales, las grandes fuerzas u organizaciones sindicales a través de las cuales se manifiesta hoy uno de los sectores más potentes de la vida y de la tendencia y de la realidad existencial del hombre. Estas articulaciones profesionales han de integrarse dentro de la vida política moderna y han de manifestar su actuación y su voluntad a través de los distintos fenómenos o de los distintos momentos en los cuales el hombre lleva a cabo el ejercicio de su vida profesional. La tercera de las realidades es una realidad territorial. El hombre vive, entre nosotros, dentro de un Municipio, en el seno de una provincia. Hay articulaciones territoriales y hay articulaciones de estructura combinada, es decir, articulaciones que, siendo de base territorial, tienen un matiz profesional o, a la inversa, articulaciones que siendo esencialmente, y por su naturaleza, profesionales, pertenecen o llevan a cabo su ámbito de actuación dentro de una demarcación territorial determinada. En todo caso, en uno o en otro, con estructura simple territorial o con estructura donde el territorio entre como un elemento más, la realidad territorial es algo a lo cual hay que dar entrada dentro de cualquiera de las articulaciones representativas de la vida política moderna. Por último, cabe hablar de una realidad política a la cual

también el hombre incuestionablemente pertenece. El hombre tiene una ideología determinada, matiza sus preferencias o sus repudios en torno a una u otra idea, diferente de aquélla. En cualquier caso ha de tomarse partido. Llámese partido político, o désele otra denominación, no cabe la menor duda de que la voluntad del hombre se manifiesta, en cuanto a sus preferencias políticas, por cauces diversos. De aquí que sea un error todo intento de monopolizar o tratar de monopolizar, orientando por un cauce único o encauzando por una vereda exclusiva, las distintas voluntades en las cuales o con arreglo a las cuales la expresión de la preferencia del hombre se manifiesta. De aquí también que sea forzosamente necesario hablar de partidos políticos o, si se quiere utilizar otra expresión, de tendencias organizadas dentro de la vida política de una nación, debidamente controladas y encauzadas, para que, en todo caso, respondan al genuino sentido constructivo que toda tendencia política debidamente organizada debe y puede tener. Esta tendencia política del hombre es la cuarta de las vías o cauces a través de los cuales ha de matizarse el fenómeno de la representación. Fenómeno social o realidad social, fenómeno profesional y realidad profesional, fenómeno territorial o realidad territorial, fenómeno político o realidad política, son cuatro grandes vías a través de las cuales ha de articularse, necesaria y forzosamente, una genuina, verdadera y auténtica representación política. El sistema, indudablemente, tendrá muchas ventajas y no estará carente, ni mucho menos, de graves inconvenientes. En cualquier caso, hay que hacer frente a él y no olvidar, de ninguna manera, que la representación política es forzosamente necesaria, que no hay gobierno justo allí donde no hay gobierno representativo, es decir, donde no hay un gobierno que responda a un auténtico cauce o sentimiento de opinión, y que lo hay allí donde el gobierno sea una traducción efectiva de la legitimidad de origen y de la legitimidad de ejercicio, que se consiguen y se manifiestan precisamente a través del instrumento, de la vía de la representación. Lo que hay que alcanzar, por consiguiente, y de aquí quizás el último y más sólido fundamento de toda la representación política, es que, primero, la voluntad de los miembros de la comunidad sea una voluntad efectiva y que pueda recogerse por quienes tengan la responsabilidad de gobierno de esa comunidad, y segundo, que esta voluntad, este enlace entre los representados y el representante, trate de recoger, sobre todo, las manifestaciones sociales de la vida de aquéllos, manifestaciones que se traducen en el cuádruple plano, al cual ya nos hemos referido, de lo social, lo territorial, lo profesional y lo político. Y que todo ello sea como una manifestación sólida y evidente de un principio de eficacia en la vida política, y la consagración

efectiva y plena de que se ha llegado a la coordinación de los dos principios esenciales, de autoridad y de libertad, pudiendo así responder a las preguntas claves de todo el fenómeno de la representación política, que eran, según se recordará: ¿cómo puede conseguirse que una comunidad se gobierne? y ¿cómo puede conseguirse la referencia de unas voluntades a una voluntad? Con lo cual se habrá dado cima cumplida, a través de esa autenticidad de representación, a los dos problemas que van ligados íntimamente al fenómeno de la representación, que son: el de la genuina asunción de la voluntad ajena por parte del representante y respecto de los representados, y el del valor atribuído a las decisiones adoptadas por el representante sin discusión y sin reservas desde el momento mismo en que esa representación se haya llevado a cabo por cauces en los cuales se recojan las manifestaciones esenciales de la existencia de los representados.

Manuel Alonso García.
Galileo, 108.
MADRID.