

ANDREA GREPPI

**TEORÍA CONSTITUCIONAL
Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA**
La doctrina estándar y su obsolescencia

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2022

ÍNDICE

	Pág.
ADVERTENCIA Y PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I. INDICIOS DE OBSOLESCENCIA EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	11
PRIMERA PARTE	
CAPÍTULO II. UN IDEAL BORROSO Y, SIN EMBARGO, GENERALMENTE ACEPTADO	23
CAPÍTULO III. UNA OBJECIÓN PRELIMINAR: NO SE NECESITA UN CONCEPTO DENSO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA	31
CAPÍTULO IV. LA ANALOGÍA CON EL ESTÁNDAR POLITOLÓGICO	39
CAPÍTULO V. QUÉ ENTIENDEN LOS JURISTAS POR «REPRESENTACIÓN POLÍTICA»: OSCILACIONES DOCTRINALES.....	47
CAPÍTULO VI. TRES PERSPECTIVAS (JURÍDICAS) SOBRE EL FENÓMENO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	61
1. REPRESENTACIÓN ES MANIFESTACIÓN: CARL SCHMITT	62

	<u>Pág.</u>
2. REPRESENTACIÓN ES FICCIÓN: HANS KELSEN	65
3. REPRESENTACIÓN ES INTEGRACIÓN: GERHARD LEIBHOLZ.	73

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO VII. UN <i>COLLAGE</i> DE IDEAS DÉBILMENTE TEORIZADO Y LA BÚSQUEDA DE UNA ALTERNATIVA	81
CAPÍTULO VIII. ALGUNAS CLAVES QUE ORIENTAN EL NUEVO CURSO: IMPLICACIONES DEL GIRO DELIBERATIVO	87
1. EL CARÁCTER REFLEXIVO DE LAS PREFERENCIAS.....	87
2. LA PRIORIDAD ESTÁ EN EL JUICIO, NO EN LA VOLUNTAD O EN EL INTERÉS	95
3. EL ENTRAMADO DE LOS PROCESOS REPRESENTATIVOS	100
4. DE VUELTA A LAS ANDADAS	105
CAPÍTULO IX. EXTENSIONES DEL MARCO DE ANÁLISIS: HACIA UNA PERSPECTIVA SISTÉMICA.....	109
1. MÁS ALLÁ DEL SUFRAGIO: MÚLTIPLES REPRESENTACIONES	110
2. LEGITIMACIÓN ASCENDENTE: RECURSIVIDAD, DESINTERMEDIACIÓN, POLÍTICAS DE LA IGNORANCIA.....	122
3. EN LOS MÁRGENES DE LA INCLUSIÓN: PERFORMATIVIDAD Y REGLAS DEL JUEGO.....	133
CAPÍTULO X. CIERRE APRESURADO: DESDE EL CONCEPTO, DE VUELTA A LA COSA	139
CAPÍTULO XI. NOTA FINAL SOBRE EL PROBLEMA NORMATIVO	151
BIBLIOGRAFÍA.....	155

ADVERTENCIA Y PRESENTACIÓN

Este escrito nace con el propósito de explorar el estado del arte en las teorías jurídico-constitucionales sobre la «representación política». Sin embargo, casi inmediatamente se desvía de esta tarea porque le sale al paso la dificultad de acotar el sentido de esta expresión. Su caracterización genérica, la que es corriente en la doctrina, arrastra profundas oscilaciones de significado. La investigación se convierte entonces en un ejercicio de clarificación que intenta precisar en qué consisten y a qué se deben esas oscilaciones conceptuales.

La noción de «representación política» que se maneja habitualmente en la doctrina constitucional —la noción a la que se refieren los especialistas, pero también los legos— es el producto histórico de la superposición de una serie de elementos dispares y que son incluso difícilmente compatibles entre sí. No es esta una circunstancia extraordinaria. Lo mismo les sucede a otros muchos conceptos y categorías fundamentales del léxico político. Lo interesante de este caso es que esa noción genérica, que aquí voy a reconducir a lo que quiero denominar la «doctrina estándar» de la representación, de un tiempo a esta parte se ha visto desbordada por una realidad social y política que parece escapársele de las manos. Es más, en esta fase, el recurso convencional a esta doctrina acaba enturbiando nuestra percepción de ciertas transformaciones de largo alcance que están experimentando nuestros sistemas políticos, así como las expectativas que se proyectan sobre ellos. En la segunda parte de este escrito, apoyándome en algunos elementos de lo que ha dado en llamarse el *representative turn* en la teoría de la democracia, intento mostrar cuáles son las directrices del cambio en curso y las posibilidades de imaginar una estrategia defensiva. La esperanza es que el contraste entre lo que la vieja doctrina no consigue ver y lo que los nuevos desarrollos no acaban de precisar pueda orientar el debate sobre la maltrecha representatividad de nuestros sistemas democráticos.

Aunque este libro nace en cuarentena, en realidad, los temas que en él se exponen vienen de más lejos. Adelanto que es un escrito antipático, que se dedica a buscar problemas allí donde otros no los ven. Y esto es algo incómodo. Incluso inoportuno. Sobre todo, si quien lo hace no tiene respuestas para las preguntas que plantea. Porque adelanto enseguida que el lector no va a encontrar en estas páginas nada parecido a una teoría de la representación política. Este es un trabajo de discusión sobre conceptos y teorías, y sobre palabras también, esto es, sobre lo que unos y otros dicen cuando hablan habitualmente sobre estas materias. Es, además, un libro de intervención, escrito para mostrar la debilidad de algunas convenciones y algunos lugares comunes a los que nos enfrentamos cuando intentamos hacernos una idea precisa de qué cosa es, *en realidad*, la «representación política». Comprendo que el tono enfático de muchas de estas páginas, surgidas como respuestas a las sensatas objeciones de algunos amables interlocutores, no favorece la claridad del argumento. Le pido al lector más analítico que haga acopio de paciencia y conceda que es relevante abordar esta materia tomando como punto de partida preliminar una serie de cuestiones conceptuales que son —en el sentido más amplio— ideológicas y hacen referencia a contextos culturales y a procesos de largo recorrido. El intento de abordar directamente las muchas cuestiones puntuales a las que nos enfrentamos cotidianamente en este campo resulta, en mi opinión, estéril¹.

¹ He conversado sobre las materias que aparecen en este libro con Álvaro Núñez Vaquero, a quien debo el impulso inicial para poner en marcha este trabajo con su amable invitación en septiembre de 2019 a la Universidad Austral de Chile en Valdivia y al IV Seminario de Teoría del Derecho de Fin de Mundo, Santiago de Chile. En aquella ocasión, Paolo Comanducci me invitaba a ser más cauto y mucho más preciso en mis apreciaciones sobre las convenciones de los juristas y Fernando Atria recibía con interés algunas de mis provocaciones. Unos meses antes, en Donosti, en un curso de la Universidad del País Vasco, había tenido ocasión de discutir algunos avances preliminares con Paloma Biglino. Con Elena García Guitián iba comentando desde hacía ya algún tiempo mis inquietudes en esta materia. Jorge Lozano Miralles y Susanna Pozzolo comentaron algunos apuntes previos que más tarde fueron tomando una forma más cercana al texto que aquí se presenta. Paco Laporta y Carlos Thiebaut me ayudaron a tomarme en serio algunas de las cosas que digo en estas páginas. Con Luigi y con Carlo Ferrajoli he tenido ocasión de compartir la preocupación por las fatales consecuencias del desmoronamiento del modelo de representación partidista. Un borrador parcial de estas páginas fue discutido en octubre de 2019, gracias al interés de Isabel Lifante y Manuel Atienza, en el Seminario de filosofía del derecho de la Universidad de Alicante, y nuevamente, en enero de 2020, en el Seminario de filosofía del derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, gracias a la amable disponibilidad de José Juan Moreso. Antes de todo eso, en mayo de 2019, en un seminario organizado por Michelangelo Bovero y Valentina Pazé en el Dipartimento di Culture, Politica e Società de la Università di Torino, distanciándose de mis consideraciones sobre la dimensión descriptiva y estética de la representación, Enrico Grosso había defendido la solidez y la pertinencia del enfoque kelseniano. Eso motivó una respuesta que, como de costumbre, llega con retraso. Espero que no demasiado. Debo finalmente a Ermanno Vitale una llamada de atención gracias a la que he podido evitar males mayores.

CAPÍTULO I

INDICIOS DE OBSOLESCENCIA EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Son muchas y poderosas las dificultades que nos salen al paso cuando intentamos precisar las causas y las consecuencias, las condiciones y los remedios de la crisis de representación en que estamos inmersos desde hace décadas. El fenómeno es poco homogéneo y tiene muchas caras. No es fácil hacerse con una visión de conjunto. Al malestar por las disfunciones de nuestras democracias, que no siempre están a la altura de las expectativas, se suma la sensación de que no sabemos exactamente cuál será la mejor manera para cambiar su rumbo. La enfermedad está en la cosa misma, esto es, en el mal funcionamiento de unas instituciones que se dicen representativas, pero tenemos la sospecha de que esté también en el ideal en el que se inspiran, el ideal representativo, que a veces adquiere contornos demasiado poco precisos. Tanto en los debates a pie de calle como en los medios académicos, este es un secreto a voces.

Se dirá enseguida que la incertidumbre no es tanta y que en la cultura jurídica de las modernas sociedades democráticas existe una idea de representación suficientemente consolidada, que permite dar cuenta del funcionamiento de las instituciones y que es de dominio común. Una idea relativamente unívoca y homogénea, por más que en torno a ella puedan surgir controversias. Nuestras constituciones la incorporan y la integran, dando lugar a un marco doctrinal que ha ido evolucionando a través del tiempo pero sin perder nunca sus señas de identidad. Se entiende que, en un Estado democrático, los distintos poderes representan a la nación y expresan la voluntad popular con la

mediación de los partidos y otras organizaciones representativas, que se encargan de recoger y reflejar la orientación política de los electores, interviniendo en los múltiples canales de participación y de control establecidos al efecto. Por supuesto, la traducción institucional de este esquema resulta tan diversa y compleja como cualquier lector informado puede imaginar. Pero, por encima de las diferencias, el elemento determinante es que, para nosotros, esto es, para quienes hemos asimilado las lecciones del constitucionalismo contemporáneo y no vamos a renunciar a ellas, no hay, ni puede haber, legitimidad sin representación.

Por lo demás, todo el mundo sabe —prosigue este argumento— que el modelo representativo cuenta con una larga tradición a sus espaldas en la que no han faltado momentos de crisis y de maduración. Terminada la fase de las primeras revoluciones democráticas, a caballo de los siglos XIX y XX, tuvo lugar un tortuoso proceso de confrontación social y elaboración conceptual que llevó a la conquista del sufragio universal y a la formación de los primeros partidos de masas (cfr. ROSANVALLON, 1992). En nuestros días, igual que entonces, la democracia volverá a encontrar el camino para reajustarse y seguir progresando. Con la prohibición del mandato imperativo, el representante electo dejó de ser representante de su territorio o de su clase y pasó a representar a la nación entera. El potencial de esa innovación institucional no ha perdido su vigencia. Gracias a ella ha sido posible combinar la legitimidad del representante electo para hablar y actuar en nombre y por cuenta de los representados con la capacidad del entero sistema institucional para desempeñar funciones y tareas que no se derivan de un mandato expreso. Entre estos dos polos, la elección y el mandato, por un lado, y la representación virtual, por otro, el abanico de opciones institucionales es extraordinariamente amplio: la función de mediación representativa ni se constituye ni se consume enteramente en el instante de la investidura electoral. Erraba el blanco Rousseau al afirmar, en una página de *El contrato social* que todavía se recuerda, que se engañan los ingleses cuando creen ser libres, porque solo lo son el día de la elección de los miembros del Parlamento, ya que en cuanto estos son elegidos vuelven a ser tan esclavos como antes (libro III, capítulo XV). La gramática institucional de la representación en los sistemas democráticos avanzados es más compleja de lo que el filósofo pudo prever en su día.

Pero de aquí en adelante, como vamos a ir viendo, las cosas se complican. El reconfortante intento de relativizar el malestar y despejar la incertidumbre tiene escaso recorrido. Considérese, por ejemplo, el argumento de quien sostiene que la voluntad democrática, para ser plenamente representativa, no puede excluir de forma sistemática a ninguna de las partes que integran la comunidad política, ni estar sistemáticamente sesgada a favor o en contra de sus legítimos intereses. Un sistema político que desconozca el derecho de todos los ciudadanos a ser representados difícilmente podrá ser considerado demo-

crático (BOVERO, 2000: 54-55). En una perspectiva como esta, el proceso de representación adquiere una connotación normativa que en ocasiones puede pasar desapercibida: no cualquier representación podrá ser considerada ya como una *buena* representación, sino solamente aquella en la que reproduzca todos y cada uno de los elementos materiales o inmateriales que se consideran esenciales o definitorios en el objeto representado. Con las salvedades del caso, y conforme a este mismo criterio, podrá decirse también que la relación entre representante y representado es análoga a la que en el lenguaje ordinario, o en el de las artes o en cualquier otro ámbito del saber, existe entre el original y su copia. Para que un objeto representativo sea considerado a buen derecho como «copia» del «original» representado es necesario que entre ambos objetos se dé alguna clase de semejanza o de correspondencia, de tal forma que todos los componentes que hayan podido identificarse como esenciales en el primero estén presentes también en el segundo. De no ser así, el objeto dejaría de ser considerado a pleno título como la copia del original representado, esto es, como una *buena* representación.

Nada hay particularmente sorprendente en incorporar esta dimensión de la correspondencia descriptiva y sociológica entre las exigencias indispensables a las que deben responder los mecanismos de la representación política. Siguiendo la sugerencia del clásico ensayo de PITKIN (1967), esto es algo habitual en el análisis de los teóricos políticos. Sin embargo, y tirando de este mismo hilo, a nadie se le oculta la tensión que existe entre las muchas exigencias que se proyectan sobre el ideal representativo. De hecho, como muestra la propia Pitkin, es razonable esperar que aparezcan contradicciones entre la dimensión de la autorización, expresada paradigmáticamente a través del sufragio y la cadena de actos de delegación y control que traen causa de ella, y la dimensión descriptiva de la correspondencia, cuando se pretende que las decisiones del sistema reflejen, imiten o reproduzcan la voluntad o el interés de los ciudadanos. En otras palabras, puede darse el caso de que los representantes electos, conforme al primer sentido de la «representación», tomen decisiones que nada tienen de «representativas» conforme al segundo sentido del término, porque no se corresponden con la voluntad y el interés de los sujetos representados. Lo que aquí nos interesa saber es si existe una salida a esta clase de dificultades dentro del marco doctrinal incorporado a nuestras constituciones democráticas. ¿Disponemos de un concepto suficientemente homogéneo y unívoco de «representación política» que nos permita acomodar las contradicciones que surjan de sus múltiples dimensiones? ¿Son contradicciones fisiológicas y, por tanto, inevitables y enriquecedoras?

Es verdad que estas consideraciones son demasiado genéricas e imprecisas como para desestabilizar certezas consolidadas. Se dirá que la solución a nuestra difusa sensación de malestar por los males de la representación democrática no tiene por qué pasar por una tortuosa discusión filosófica sobre la

fórmula mágica que los resuelva de una vez por todas. Es más, alguien podrá pensar que la única solución efectiva es la que consiste en afrontar puntualmente las disfunciones de nuestros sistemas políticos, abordando los problemas concretos de diseño institucional e interviniendo sobre las actitudes de fondo que orientan la conducta de los actores políticos. Disponemos de una cantidad abrumadora de datos sobre participación y confianza institucional a través de los que podemos reconstruir el cuadro de la *performance* representativa de nuestros sistemas políticos, con sus fortalezas y sus defectos, y tomarlo como base para su reforma (cfr. WESSEL, 2009: 96-123). Por su parte, desde el campo de los estudios jurídicos, se discute largo y tendido sobre las muchas cuestiones relativas, por ejemplo, a la mejora del sistema electoral o la búsqueda de instrumentos renovados de participación popular, sobre la regulación de los partidos políticos y su financiación, sobre el papel de los parlamentos en la producción de la ley, sobre el diseño de nuevos mecanismos de transparencia, o sobre la gobernanza de las instituciones de control, empezando por los tribunales constitucionales, por poner solo algunos ejemplos. Sin embargo, y por las razones que voy a ir presentando a lo largo de este libro, mi impresión es que tanto los datos como los debates parciales tienden a quedar *desubicados* o *desenfocados* mientras no se afronten las razones de fondo que suscitan ese malestar del que partíamos y la incertidumbre que lo alimenta. Y eso supone abordar, tarde o temprano, la cuestión más general de todas, esto es, la relativa a la manera en que entendemos la práctica de hacer representaciones, el problema de su estructura conceptual. Un aspecto, este último, que en la doctrina constitucional tiende a quedar postergado, como si el significado de la palabra «representación» fuera tan obvio que no mereciera ulteriores discusiones, o como si no estuviera en alguna medida sujeto a las contingencias de la semántica y la pragmática del léxico político (cfr. KOSELLECK, 2012).

En lugar de abordar directamente esta última cuestión, como quizá me correspondería hacer desde el principio, indicándole al lector los problemas conceptuales que escapan a la discusión ordinaria de los juristas, o el plan de trabajo para identificarlos, quiero insistir en la caracterización del tipo de situaciones que enturbian la mirada del analista. Creo importante considerar estos ejemplos en toda su extensión, sin pasar por alto sus implicaciones y derivaciones, para entender de qué cosa estamos hablando realmente.

Algún lector recordará, por ejemplo, un fabuloso discurso pronunciado por el entonces presidente George W. Bush desde la cubierta del portaaviones «Abraham Lincoln», en aguas del golfo Pérsico, el 1 de mayo de 2003, anunciando que las tropas de la coalición internacional habían finalmente «alcanzado sus objetivos» y podían dar por concluidas sus «operaciones». Debemos suponer que el presidente hablaba en nombre de los ciudadanos norteamericanos, pero se estaba dirigiendo también a todas aquellas personas en el mundo que habrían podido congratularse con el «restablecimiento» de la democracia

en aquella región del mundo¹. La semiótica de aquellas imágenes, precedidas por el aterrizaje sobre el buque de un avión de combate, del que desciende el presidente ataviado con el uniforme de piloto, es explícita. Se hace difícil evitar la asociación con un largo elenco de eventos globales que habían tenido lugar en aquellos mismos años y que nos llevarían a recordar, por ejemplo, la retransmisión en directo del bombardeo nocturno de Bagdad, en 1991, o la explosión y el derrumbe de las Torres Gemelas de Nueva York, en septiembre de 2001.

La tensión entre autorización formal de los poderes representativos y su representatividad —su capacidad para reflejar intereses o encarnar voluntades— resulta determinante para entender lo que está en juego en infinidad de casos similares, algunos de ellos menores, pero otros tan decisivos como estos que acabo de mencionar. No es casualidad, por seguir con los ejemplos, que la cuestión de la representatividad apareciera en la misma apertura del discurso pronunciado por el presidente electo Donald Trump en la noche de su victoria, en noviembre de 2016. El decorado es el salón de baile de un gran hotel neoyorquino, abarrotado de gente que aplaude y jalea al vencedor. Con la banda sonora de una conocida película de espías resonando en la sala, Donald Trump y su familia descienden por una escalera lateral y acceden al escenario. Cuando toma finalmente la palabra, su discurso se abre con la retórica afirmación de que en los próximos años iba a ser el presidente de todos los americanos, y no solo de sus electores. La victoria recién cosechada, afirma Trump, no es el producto de una campaña, «sino de un gran e increíble movimiento, formado por millones de hombres y mujeres que trabajan duro, que aman a su país y que desean un futuro mejor para sí mismos y para sus familias»². Han pasado solo unos meses, en junio de 2017, y vemos comparecer a ese mismo presidente en los verdes jardines de la Casa Blanca para anunciar la retirada de su país de los Acuerdos del Clima de París, en cumplimiento del deber «de proteger a Estados Unidos y a sus ciudadanos». Dichos acuerdos habrían costado la pérdida de más del 10 por 100 del PIB nacional, equivalente a 6,5 millones de puestos de trabajo, minando la economía nacional, ahogando a los trabajadores y decapitando la industria del carbón³. Todo por el bien del pueblo. No hay de qué sorprenderse si, en la fase final de su mandato, Trump se atrevía a recomendar en público la exposición a la radiación ultravioleta o el suministro de desinfectantes a los pacientes como remedio para aliviar el contagio por la covid-19⁴. La disposición a cerrar los ojos frente a las certezas del conocimiento científico era la misma. Pero lo cierto es que, desde el punto de vista comunicativo, o como estrategia de intoxicación oscurantista, lo que a muchos

¹ <https://edition.cnn.com/2003/US/05/01/bush.transcript/>.

² <https://edition.cnn.com/2016/11/09/politics/donald-trump-victory-speech/index.html>.

³ <https://www.nytimes.com/2017/06/01/climate/trump-paris-climate-agreement.html>.

⁴ <https://twitter.com/i/status/1253448500676898818>, <https://www.nytimes.com/2020/04/24/science/sunlight-coronavirus-trump.html> y <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52407177>.