



LA RAZÓN HISTÓRICA. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas. ISSN 1989-2659

La democracia liberal. Razones y límites.

Liberal democracy. Reasons and limits.

Ángel Luis Sánchez Marín.

Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de Murcia, Doctor en Derecho y Graduado Social (España).

Resumen: Las razones que sustentan el régimen liberal es el aspirar a la defensa de los valores de la libertad e igualdad, y a vincular al Estado al Derecho. Sus límites actuales son las siguientes: el volumen de funciones, cada vez mayor de los Gobiernos, en detrimento de las del Parlamento, la crisis del mandato representativo y la partidocracia creciente. Veamos algunas aportaciones para la solución de estas últimas.

Abstract: The reasons behind the liberal regime is the aim to defend the values of freedom and equality, and bind the State to the law. His current limits are siguientes: the functional range, increasing from governments, at the expense of Parliament, the crisis of representative mandate and growing party politics. Here are some contributions to the solution of the latter.

Palabras clave: democracia liberal, desplazamiento del centro del poder, teoría del mandato representativo y partidocracia.

I. SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

El ideal rousseauiano de la democracia directa, es decir, de la participación de todos los ciudadanos en la elaboración de las leyes, era de imposible realización en los Estados modernos, y nunca se llevó a la práctica, excepto en grupos de población muy reducidos ⁽¹⁾. Ya en el siglo XIX, BENJAMIN CONSTANT, también se dio cuenta de la dificultad de la democracia directa, y entendió que la libertad de los antiguos, entendida como participación activa en las decisiones que afectan a la comunidad era impracticable en el Estado moderno, lo que le llevó a postular la libertad de los modernos, es decir, la única libertad factible es aquella que garantiza un grado conveniente de libertad individual respecto del Estado (libertad civil y política) ⁽²⁾.

CONSTANT, al igual que TOCQUEVILLE o STUART MILL, llegaron a la conclusión de que la única forma de democracia compatible con el Estado Liberal, es decir, con el Estado que reconoce y garantiza derechos del ciudadano, tales como la libertad de pensamiento, de religión, de imprenta, de reunión, etc., era la democracia representativa o parlamentaria, "donde - dice BOBBIO - las leyes conciernen no a todo el pueblo reunido en asamblea sino a un cuerpo restringido de representantes elegidos por aquellos ciudadanos a quienes se les reconozcan los derechos políticos" ⁽³⁾. A este modelo de democracia, se la conoce también con el nombre de liberal, y corresponde ahora estudiar siquiera brevemente su formación histórica y los rasgos que actualmente la caracterizan.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y RASGOS DE LA DEMOCRACIA MODERNA

Dos son las causas fundamentales que van a dar lugar a la democracia liberal: la degeneración de las monarquías limitadas medievales en monarquías absolutas, que se inicia ya en el siglo XVI, y la incapacidad, por falta de evolución, en los gremios para poder dar amplio cauce a la vida industrial y comercial, que a

⁽¹⁾ Como sabemos en los town meetings de Nueva Inglaterra y en los cantones suizos.

⁽²⁾ Para este autor, la libertad de los antiguos se componía más bien de la participación activa en el poder colectivo que del disfrute pacífico de la independencia individual. En las repúblicas de la antigüedad, el ejercicio de los derechos de la ciudadanía constituía el quehacer, y por así decirlo el pasatiempo común. El pueblo entero concurría a la elaboración de las leyes. La parte que el individuo tenía en la soberanía nacional no era en absoluto, como ahora, una suposición abstracta; la voluntad de cada uno tenía una influencia real. Muy otra cosa ocurre - dice CONSTANT - en los estados modernos; su extensión, mucho más vasta que la de las repúblicas de la antigüedad, hace que la masa de sus habitantes, no tenga ninguna parte activa en dicho gobierno. No se les llama, al ejercicio de la soberanía, más que a través de la representación; es decir, de una manera ficticia". De l'esprit du conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne, en Oeuvres de Benjamín Constant, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, París, 1957, págs. 1044 a 1046.

⁽¹⁹⁷⁾ NORBERTO BOBBIO, voz "Democracia" en Diccionario de Política A-J, traducción de Raúl Crisafio, Alfonso García, Mariano Martín y Jorge Tula, Siglo Veintiuno Editores, 1983, pág. 499.

partir de ese tiempo despierta con gran vitalidad. La burguesía, integrada por agricultores, industriales, comerciantes y profesionales científicos y liberales, intenta el asalto al poder, reclamando, fundamentalmente, derechos individuales y libertades socio-económicas. La revolución francesa de 1789, ejemplo típico de revolución burguesa, marca el fin del Antiguo Régimen y el comienzo de la instauración de los regímenes liberales en la Europa continental ⁽⁴⁾, cuya fundamentación ideológica se encuentra en las ideas de LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU, principalmente. Con esta revolución se va a producir y a través del proceso de las codificaciones el paso del iusnaturalismo racionalista de los siglos XVII y XVIII al positivismo del siglo XIX ⁽⁵⁾.

La burguesía liberal cuando alcanza el poder tras la mencionada revolución implanta el principio de igualdad jurídica y la total libertad de los individuos en la esfera económica, personal y familiar (individualismo). Se suprimen por la Ley Chapelier las corporaciones de ciudadanos del mismo estado o profesión (14-17,VI,1791) y por el Decreto Allard (17,III,1791) las agrupaciones profesionales y comerciales con el pretexto de conseguir una mayor libertad de trabajo y de comercio. De hecho la burguesía parte de la base de que la prosperidad y el bienestar social es la suma del bienestar individual y que éste se consigue dejando a los individuos totalmente libres. El Estado debe de limitarse a mantener el orden público, absteniéndose de intervenir en los demás asuntos (abstencionismo).

En realidad, la burguesía liberal experimenta ante el Estado un doble sentimiento; de un lado lo necesita porque es el Estado el que debe de mantener el orden público, y, por otra parte, recela de él porque cree que con su fuerza pueda invadir la esfera privada de los derechos de los individuos (libertad política, libertad económica).

Y precisamente porque le teme, pretende limitarlo. Pero, ¿a través de qué medios aspira a llevar cabo esa limitación? El liberalismo utiliza, esencialmente, tres mecanismos: primero, la proclamación de unos derechos y libertades personales, que son propios de la misma naturaleza humana y por tanto, previos y superiores al Estado, por lo que éste debe aceptarlos y respetarlos; segundo, el

⁽⁴⁾ Cfr. GODECHOT, JACQUES, Las revoluciones (1770-1799), traducción de Pedro Jofre, Editorial Labor, 1974, págs. 375.

⁽⁵⁾ El tránsito del iusnaturalismo al positivismo es el siguiente: 1) Los filósofos del iusnaturalismo racionalista postulaban la codificación del derecho aún antes de la revolución francesa; 2) A partir de dicha revolución, y del éxito de la codificación napoleónica, los estudiosos del Derecho se centran en el análisis del derecho codificado aunque el espíritu del Derecho natural aún anidaba en ellos (positivismo científico); 3) Posteriormente, los autores pierden toda referencia al Derecho natural existiendo ya únicamente el Derecho legal (positivismo legal). VERDROSS, ALFRED, La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental, Universidad Autónoma de México, México, 1983, pág. 262.

sometimiento del Estado al Derecho y en especial, a la Constitución; y, tercero, la consagración del principio de equilibrio y separación de poderes. Es el Estado Liberal de Derecho.

La burguesía liberal consagra estos derechos en solemnes declaraciones - entre las que destaca, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa. Posteriormente, estas Declaraciones se incorporan a los textos constitucionales con tanta fortuna que hoy es rara la Constitución que no comienza con una relación de derechos y libertades de los ciudadanos.

Sin embargo, el liberalismo decimonónico interpretó restrictivamente los derechos públicos y los propiamente políticos. La causa de esa negación no es otra que el temor de la burguesía liberal de que la concesión de esos derechos a las clases populares pudiera restringir - digamos - "la libertad, igualdad y fraternidad que el nuevo régimen les reconoce". La justificación de esa negación pretende fundamentarse en la consagración del concepto de soberanía nacional, la nación como un todo, frente al de soberanía popular, que aún tardará en reconocerse, desembocando mientras tanto aquélla en el sufragio censitario.

La idea de soberanía nacional está basada en la teoría del mandato representativo. Según ésta, la ley es expresión de la voluntad general, de la soberanía nacional una e indivisible. La unidad e indivisibilidad de la soberanía nacional exige que los representantes lo sean de la nación en conjunto y no de los electores en concreto. La nación queda entendida, en un concepto ideal y sublimado, como una unidad global distinta de los individuos y grupos parciales que la componen y que, sin embargo, incluye las generaciones pasadas, presentes y futuras. La nación así entendida no puede querer ni actuar por sí misma, sino sólo a través de sus representantes. Por lo tanto, quedan prohibidas las instrucciones y la revocación de los diputados ⁽⁶⁾.

(6) PEREZ SERRANO distingue de la siguiente manera la soberanía nacional de la popular. La primera supone que la colectividad, entendida como complejo orgánico, es quien resulta titular de la soberanía. La Nación no es patrimonio de ninguna familia ni persona, perdura en el tiempo y está enraizada en la tradición. En la segunda, la soberanía reside en el individuo, todos los individuos son igualmente soberanos y, por último, al celebrarse el pacto social los individuos renuncian a cierta parte de su libertad y soberanía para constituir el poder colectivo. Tratado de Derecho Político, Editorial Cívitas, Madrid, 1976, págs. 148 y 149.

La consagración de la soberanía nacional puede verse ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo artículo tercero, reza así: "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de aquélla". Recogida en, SANCHEZ VIAMONTE, Los Derechos del Hombre en la Revolución francesa, Universidad Autónoma de México, México, 1956, pág. 57.

Si como vemos la soberanía nacional supone atribuir el poder político a la colectividad, la burguesía no tardó en identificarse con la nación (7), reservándose la posibilidad de participar en la elaboración de las leyes y en el gobierno general del Estado, aduciendo razones de inteligencia e instrucción únicamente alcanzables si se tenían propiedades que permitieran el ocio suficiente para su logro (8).

El régimen liberal entra en crisis a finales del siglo XIX y principios del XX. Las causas de esta crisis son múltiples. Influye, por ejemplo, la fuerte depresión económica, el descrédito de los partidos políticos, la influencia política de los grupos sociales intermedios, y, sobre todo, las constantes presiones ejercidas por unas clases populares a las que el liberalismo no solamente había negado toda participación política, sino que había postergado a una situación social y económica casi inhumana. Este proceso de emergencia del capitalismo financiero y de simultánea proletarización del pueblo, radicalizó la lucha política (socialismo, sindicalismo y anarquismo) apelándose a partir de entonces a la violencia como arma política. El ejemplo más contundente de toma de conciencia y de presión de las clases populares culminará en 1917 con la revolución bolchevique de la Unión Soviética.

Ante la crisis del sistema liberal, los países capitalistas reaccionan de dos formas diferentes: unos, poniendo énfasis en los principios del Estado fuerte y de negación de la democracia, se organizarán de forma autoritaria, constituirán regímenes autoritarios (dictaduras militares, fascismos, etc.). Los otros - que serán por regla general países con colonias - , en un intento de integrar las clases populares, aceptarán su participación política, adaptando los principios liberales a las nuevas circunstancias (9).

(7) SIEYES identifica el Tercer Estado - es decir, la entonces nueva clase burguesa - con la nación. Afirma: "El Tercero abraza..todo lo que pertenece a la nación; y todo lo que no es el Tercero no puede ser mirado como de la nación,¿Qué es el Tercer Estado? Todo "En,¿Qué es el Tercer Estado?,traducción y notas de Francisco Ayala,Editorial Orbis,Barcelona,1973,pág.30.

(8) Sobre la justificación del sufragio censitario,DIEZ DEL CORRAL,escribe: "El tercer estado partía del derecho reconocido a todas las personas para participar igualmente en la formación de la voluntad estatal,pero todos ellos no podían dominar al mismo tiempo.Es preciso efectuar una selección destacando a los mejores y más influyentes;es decir,aquellos que dispongan de los medios conducentes al mayor perfeccionamiento propio y la más eficaz ayuda de los demás. Estos medios son evidentemente la más alta capacidad para dirigir la vida de relación entre los hombres,la inteligencia y la instrucción. Pero para adquirir tales condiciones es imprescindible la propiedad;sin ella no es posible alcanzar un elevado desarrollo espiritual,ni influjo material.La propiedad es,por tanto, condición que debe seleccionarse entre los que se encuentran igualmente cualificados por naturaleza aquellos que dirijan la vida del Estado. .El Liberalismo Doctrinario,Obras completas, vol.I, CEC, Madrid,1998,pág.204.

(9) Para la evolución del liberalismo puede consultarse:DE RUGGIERO, GUIDO, Historia del Liberalismo Europeo, traducción de C.G.Posada,Editorial Pegaso, Madrid,1944,págs.16 y ss; LASKI, HAROLD, El Liberalismo Europeo,FCE,México,1963,quien explica de forma clara el por qué de la caída de un sector del capitalismo liberal en el fascismo,págs.209 y 211.

En efecto, el régimen liberal no se limita ahora a consagrar en sus Constituciones un conjunto de derechos individuales. Su ánimo integrador, provocado por la fuerte crisis social, le lleva a no limitarse a reconocer a los ciudadanos unos derechos encaminados a resistir a los poderes públicos (libertad personal, de residencia, de circulación, de empresa, etc.), sino que, tratando de superar en parte su estricto individualismo, reconoce unos derechos públicos que hacen referencia al individuo en su relación con otros hombres (derechos de reunión, asociación, sindicación, etc.) y, en especial, unos derechos políticos que tienden a propiciar la participación de todos los ciudadanos en la gestión del Estado (derecho al voto, a presentarse como candidato a las elecciones a través del partido político, derecho de petición, iniciativa popular, etc.). Se consagra al mismo tiempo la idea de la soberanía popular (la soberanía pertenece a todos y cada uno de los ciudadanos).

Pero la crisis social no se atajaba únicamente evolucionando el liberalismo en lo político a la democracia, sino que el Estado y su Administración, debían intervenir en la vida social y económica, si querían alcanzar el bienestar de todos, si querían conseguir la anhelada igualdad social. El Estado se dota para ello de un ejecutivo fuerte y reconoce nuevos derechos de carácter económico-social: el derecho a trabajar, al salario vital, al descanso y ocio, al acceso a todos los niveles de educación, etc.. La Administración realiza actividades de fomento de obras públicas, presta servicios públicos esenciales (educación, sanidad, etc.), que antes de la Revolución francesa estaban en manos de la Iglesia o de diversos cuerpos sociales intermedios, y asume la prestación de nuevos servicios públicos que ahora surgen con el progreso técnico de la época aún a través de concesionario interpuesto (ferrocarril, telégrafo, etc.). El Estado liberal de Derecho es conocido ahora como un Estado de Servicio Administrativo, en terminología de SANCHEZ AGESTA, o Estado Social o de Bienestar.

El Imperio Alemán fue el precursor de la reforma social que ahora se iniciaba. Durante los años 1883-1889, mucho antes que las naciones liberales, el Imperio promulgó leyes que concedían pensiones a los trabajadores asegurados en caso de enfermedad, accidentes industriales, ancianidad e invalidez.

En 1919, la Constitución de la República de Weimar, recoge una elaborada declaración de derechos que incluía, por primera vez en la Europa continental, los nuevos derechos socioeconómicos. La legislación social se amplió a fin de que

incluyera el seguro contra la desocupación y una jornada de trabajo de ocho horas para toda la nación.

En Inglaterra, la reforma social se inicia a principios del siglo XX, con diversas leyes en favor de los trabajadores: 1908, ley de indemnización de los trabajadores; 1909, ley de salario mínimo; 1911, ley de seguro nacional. Y es que, va a ser en esta época cuando el partido liberal renuncie al *laissez-faire* y pase a defender la legislación social, así como va a ser el momento histórico de la aparición del partido laborista, comprometido con un programa de reforma social aún más radical y con el socialismo como meta final.

En Estados Unidos, durante el período de entre las dos guerras mundiales, el Estado dirigió sus esfuerzos a aumentar el poder regulador del gobierno sobre la economía. La depresión del año 1929 precipitó esa tendencia. "La ruina de muchas personas en todas las actividades provocó la difundida convicción - dice SALWYN SCHAPIRO - de que la intervención gubernamental en lo económico era vital para el bienestar del pueblo y la seguridad de la nación" ⁽¹⁰⁾. El descontento popular dio por resultado el triunfo del Partido Demócrata en el año 1932, ocasión en que su candidato, FRANKLIN D. ROOSEVELT, fue elegido presidente. Entre 1933-1938, el Gobierno puso en marcha una serie de reformas radicales que dieron una distintiva orientación social al liberalismo norteamericano. Estas reformas llegaron a conocerse con el nombre de New Deal, la versión norteamericana del Estado Social, en el que vivimos.

Finalmente, el presidente ROOSEVELT, enunciaría en 1944 su fe en los principios fundamentales del New Deal a través de lo que ha recibido el nombre de "Declaración de Derechos Económicos", los cuales trataban de garantizar al trabajador un nivel de vida satisfactorio: el derecho del granjero a precios justos para sus productos, el derecho de todo ciudadano a la asistencia médica, y el derecho de todos contra los azares económicos de la vida ⁽¹¹⁾.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y aún antes como acabamos de ver, con el desarrollo de las políticas de ROOSEVELT, la aplicación de las políticas Keynesianas y la teorización del nuevo sistema de la Seguridad Social en las obras de BEVERIDGE, el Estado de Servicio Administrativo evoluciona al conocido y actual Estado Social o de Bienestar, sustentado básicamente en la idea de garantizar un nivel mínimo y adecuado de subsistencia para todos. Para ello ya no es suficiente que el Estado intervenga en el mercado y se reconozcan a los

⁽¹⁰⁾ Liberalismo, traducción de Julio Ameller, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1965, pág. 125.

⁽¹¹⁾ Mensaje al Congreso de 11 de enero de 1944, *Nothing to Fear*, Boston, 1946, pág. 396.

ciudadanos unos derechos socioeconómicos, sino que ahora se postula la igualdad de oportunidades como igualdad de condiciones socioeconómicas, se trata de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de renta y de bienes, se aboga por la calidad de vida, la participación de los ciudadanos y los agentes sociales en los servicios sociales, el mejoramiento y respeto de las medidas de seguridad social establecidas en el período anterior (seguros de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, jubilación, etc.), la prestación de servicios públicos desde la propia Administración, etc..

Ahora bien, el mejoramiento en la vida económica y social que el Estado Social o de Bienestar produce para la mayoría de los ciudadanos, no impide ver su aspecto negativo: es innegable la crisis cultural de las sociedades occidentales, crisis - dice REQUEJO COLL - "provocadas por la pérdida de los valores y las actitudes sociales de carácter tradicional (laboriosidad, disciplina, ahorro, austeridad) tras las nuevas exigencias del sistema económico en el período del consumo de masas" (12).

Un individualismo a ultranza ha desplazado cualquier compromiso de los ciudadanos con la colectividad valorándose más el consumo que el trabajo y el ahorro, el trabajo ha dejado de ser un valor en sí para convertirse en un medio para el consumo, los cambios se valoran más que la tradición, el placer más que el autocontrol, las políticas económicas basadas en estímulos de la demanda, la venta a plazos, etc.. ha convertido a los ciudadanos individuales de la comunidad en una masa de consumidores atomizados.

Es la nuestra una sociedad que se fundamenta sobre el egoísmo y la necesidad de alcanzar cada vez mayor nivel social. Esto además lo que produce es que, con demasiada frecuencia, se antepongan consideraciones de orden material a planteamientos de orden espiritual y moral, cuando nosotros creemos que la dignidad humana no debe naufragar ni por causa de la miseria, ni debe tampoco naufragar por causa de su opulencia económica que pudiera anular un sentimiento de ética social.

Por otro lado, el creciente intervencionismo del Estado en la vida económica y social ha llegado en el umbral del siglo XXI, a un punto crítico, al advertirse que aquél no puede atender por sí mismo, de modo suficiente, las cargas y prestaciones que de continuo se le demandan, encontrándose al límite de su presión fiscal y de

(12) Las Democracias (Democracia antigua, Democracia liberal y Estado de Bienestar), Editorial Ariel, Barcelona, 1990, pág.178.

las posibilidades del crédito público, interior e incluso exterior; insuficiencia de recursos que se traduce en déficit presupuestario, y que, dificulta, hacer frente al vertiginoso incremento del gasto público para atender a la prestación de nuevos servicios y prestaciones.

Para hacer frente a esta situación de consumismo, en lo económico, y estatismo, en lo social, algunos autores como el profesor MARTIN MATEO, defienden una economía mixta del bienestar, basada fundamentalmente en la liberalización de la economía (el Estado debe perder parte de los sectores a los que se había extendido y, en cambio, consolidar su poder en otros) y en la reducción del intervencionismo administrativo (principio de eficacia, descentralización, participación social y autorregulación basada en la cooperación y la solidaridad social); sin olvidar claro está, la necesidad de un cambio de mentalidad que, por otra parte, sólo puede lograrse intensificando el libre intercambio de ideas en el mundo contemporáneo (13). En esta línea, creemos que habría que corregir un pesado lastre del liberalismo económico: su odiosidad hacia los factores morales que alterarían desde fuera la espontaneidad del mercado. Son indispensables ciertos factores morales para que el mercado funcione en forma correcta. Una teoría del mercado que lo suponga movido por sujetos amorales y espiritualmente neutros es una pura abstracción irreal. Los sujetos económicos, de hecho, están animados por una cultura, un ethos y un espíritu que influyen decisivamente en el destino del mercado mismo. Por eso una economía de mercado es viable sólo allí donde existe una cultura de la libertad y de la responsabilidad económica, una disciplina ética del comportamiento social. Sin estas condiciones morales, el libre mercado se convierte en la ley de la selva, y tiende a autodestruirse (14).

Resumiendo, los rasgos de la democracia social actual, podemos sintetizarlos en los siguientes: en lo positivo, mayor bienestar material para la población; en lo negativo, el hombre se encuentra en un estado de alienación al que le ha conducido el dirigismo estatal y el neohedonismo de la sociedad de consumo.

(13) Liberalización de la economía: más Estado, menos Administración, Editorial Trivium, 1988, págs. 56 y ss. Cfr. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Ética Institucional (Mercado versus función pública)*, Editorial Dykinson, Madrid, 1996, págs. 87 y ss.

(14) Como dice FERNANDEZ FERNANDEZ, en modo alguno puede considerarse a la empresa como una institución cuyo único fin sea el de ganar dinero a cualquier precio y utilizando cualquier medio, ya sea legal o ilegal, lícito o injusto. El empresario debe actuar de acuerdo con la legalidad, con competencia profesional, en un marco de confidencialidad, con una idea clara de la fidelidad a las responsabilidades concretas, de buena fe, evitando los conflictos de intereses y con el máximo respeto a la integridad de las personas. *Ética para empresarios y directivos*. Madrid, 1994, págs. 29 y 181.

III. RAZONES Y LIMITES

1) RAZONES FILOSOFICO-POLITICAS

La fundada protesta contra el absolutismo de los reyes trajo el régimen liberal. Fue justo su nacimiento, y lo positivo del mismo, como movimiento histórico, es el aspirar a la defensa de los valores de la libertad e igualdad y a vincular el Estado al Derecho.

Vamos a centrarnos en estas dos últimas cuestiones.

A) LA LIBERTAD E IGUALDAD EN LA DEMOCRACIA LIBERAL.

La democracia moderna postula la realización de dos principios que secularizados nos parecen esenciales: la libertad e igualdad de los ciudadanos. Los aspectos tendentes a asegurar la libertad vienen determinados siempre en función de garantizar al individuo una esfera de actuación individual frente al poder del Estado; de ahí el establecimiento de una serie de mecanismos de control de los gobernantes (división y equilibrio de poderes, sujeción de los gobernantes al derecho, declaración de derechos); también en la afirmación de la voluntad popular como único medio de legitimación del poder y la subsiguiente participación de los gobernados en la designación de los gobernantes y, cuando es posible, ejercicio del poder por los propios ciudadanos; la igualdad se manifiesta, en el reconocimiento a todos de los mismos derechos (entre ellos la libertad) y en la creación de condiciones que permitan la igualdad de oportunidades. Así, pues, pretende la "identificación más perfecta posible entre gobernantes y gobernados", buscando armonizar la libertad de cada uno con la libertad de todos, lo que trae como consecuencia la afirmación de dos principios básicos: el gobierno de la mayoría y la protección a la minoría.

El principio de la mayoría se nos presenta como elemento fundamental a la hora de proceder a la toma de decisiones. No cabe otra opción instrumentalmente hablando. Eso sí, este principio debe entenderse bajo la proyección en esa mayoría del sufragio universal, ya que si no volveríamos a un sistema restringido, no igualitario en el que el resultado sería una burla, un atentado contra la libertad y la igualdad.

Y si la mayoría se entiende como instrumento para la toma de decisiones, ésta debe encontrarse sometida a una serie de limitaciones que establece la existencia de minorías. Como destaca SARTORI, se configura así una democracia

basada en la mayoría limitada que no puede utilizar de manera absoluta el poder alcanzado. Numerosos autores han alzado la voz indicando que, en la práctica, un régimen se puede catalogar como democrático si efectivamente se permite la existencia de minorías así como que éstas expresen sus opciones sin ningún tipo de coacción por parte de la mayoría gobernante.

Muy en contacto con lo anterior, se encuentra la posibilidad de revisión que todo acto democrático debe implicar. Ningún acto puede considerarse democrático, si no permite que, por la decisión de los mismos autores que lo aprobaron, pueda ser revocado.

B) EL ESTADO DE DERECHO COMO EXIGENCIA ETICA IMPRESCINDIBLE.

La configuración del Estado por el Derecho es una exigencia ética imprescindible. ¿Qué significa la expresión Estado de Derecho? ⁽¹⁵⁾

Este término fue utilizado por primera vez por R. VON MOHL en el año 1833. Con el mismo, el autor alemán y los científicos que la adoptaron posteriormente, querían definir un tipo concreto de Estado, resultado de su sumisión al Derecho, y que debía poseer una serie de notas fundamentales, sin cuyo concurso no se da auténticamente un Estado de Derecho.

Estas notas o exigencias fundamentales son:

1) El reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales con su adecuada protección y garantía jurídico-formal y realización material. Quiere esto decir que no sólo se han de proclamar solemnemente los derechos fundamentales, sino que su ejercicio ha de estar regulado completamente así como eficazmente protegido.

2) La separación de poderes. Significa que cada una de las tres funciones en que se divide la labor del Estado, corresponden a tres poderes independientes entre sí: el legislativo, ejecutivo y judicial. Con tal separación se pretende evitar el abuso de poder, es decir, la excesiva concentración de poderes en uno de los órganos del Estado.

3) El imperio de la ley, considerando a ésta como expresión de la voluntad general. Las exigencias en que se concreta este principio son: -la ley ha de ser

⁽¹⁵⁾ Cfr. DIAZ, ELIAS, Estado de Derecho y sociedad democrática, Editorial Taurus, 1985, págs. 31 y ss.

elaborada por un órgano libremente escogido por los ciudadanos;-la ley o conjunto de normas de carácter general se subdivide jerárquicamente, entre leyes fundamentales que - componen la Constitución - y leyes ordinarias, debiendo éstas estar subordinadas a aquéllas;-todas las disposiciones y actuaciones de la Administración y los particulares han de someterse a la ley;-para asegurar la conexión y subordinación jerárquica de las leyes,se precisa un control constitucional de las mismas.

4) Legalidad de la Administración. Se concreta este principio en la exigencia de que toda actuación del poder ejecutivo deberá estar sometida a la ley,lo cual conduce a dos consecuencias fundamentales:el principio de control y de la responsabilidad de la Administración.

Planteado así, pensamos que el concepto de Estado de Derecho es más un "desideratum" que una realidad. No hay,en efecto,ningún Estado que posea plenamente todas y cada una de las notas descritas.Pero la calificación de un Estado concreto y determinado como "Estado de Derecho" será tanto más correcta o incorrecta en tanto se acerque o se aleje de los elementos que lo determinan.⁽¹⁶⁾.

2) LIMITES FUNCIONALES.

Si la democracia liberal tiene a su favor las razones que acaban de exponerse tiene también, como todo lo humano, desviaciones o desvirtuaciones. El volumen de funciones cada vez mayor de los Gobiernos en detrimento de las de los Parlamentos, la crisis que sufre el mandato representativo y, en general, las

⁽¹⁶⁾ El magisterio eclesiástico de nuestra época ha proclamado la necesidad del Estado,su finalidad de servicio a las personas y a los cuerpos intermedios,su carácter subsidiario,sus diversas funciones y su vinculación al Derecho.Dice - sobre esto último - el Papa JUAN XXIII:

"De todo lo expuesto aquí se deriva con plena claridad que,en nuestra época,lo primero que se requiere en la organización jurídica del Estado es redactar,con fórmulas concisas y claras,un compendio de los derechos fundamentales del hombre e incluirlos en la constitución general del Estado.

Se requiere,en segundo lugar, que, en términos estrictamente jurídicos,se elabore una constitución pública de cada comunidad política,en la que se definan los procedimientos para designar a los gobernantes, los vínculos con los que necesariamente deban aquéllos relacionarse entre sí,las esferas de sus respectivas competencias y,por último,las normas obligatorias que hayan de dirigir el ejercicio de sus funciones.

Se requiere,finalmente, que se definan de modo específico los derechos y deberes del ciudadano en sus relaciones con las autoridades y que se prescriba de forma clara,como misión principal de las autoridades,el reconocimiento, respeto, acuerdo mutuo,tutela y desarrollo continuo de los derechos y deberes del ciudadano (Pacem in Terris,75-77)".

insuficiencias del sistema de partidos, la han abocado a una crisis política y social realmente preocupante.

Vamos a ver a continuación tales limitaciones.

A) DESPLAZAMIENTO DEL CENTRO DEL PODER

Tradicionalmente, se ha venido considerando que el Parlamento es el detentador exclusivo de la facultad de dictar leyes. Sin embargo, esta idea hoy en día no es válida de forma absoluta, pues aquél ha ido delegando o atribuyendo al Gobierno muchas funciones (decretos legislativos o la posibilidad de dictar decretos leyes), además de disponer éste de primacía en la iniciativa legislativa y, por supuesto, determinar y dirigir la política nacional.

Así es, el Gobierno conoce mejor que el Parlamento los datos acerca de las necesidades y los recursos sociales, es quien domina los mecanismos para la aplicación de los medios financieros y puede averiguar y saber mejor que el Parlamento qué leyes hacen falta en cada momento y a qué ritmo se debe proceder en la elaboración de la misma, procurando que exista la mayor coherencia posible dentro del panorama normativo vigente.

Por otra parte, no debe de olvidarse la circunstancia de que el nivel de preparación teórica y técnica de los parlamentarios, considerados en general, es notablemente inferior al que poseen los miembros del Gobierno asistidos por sus gabinetes políticos y sus equipos administrativos, por lo que la fase preparatoria del proyecto legislativo del Gobierno presenta una clara preponderancia sobre la fase de aprobación.

Por último, añádase a lo anterior, que con la aparición del Estado providente los Parlamentos ya no pueden reunirse en las espaciosas fechas que marcaba su calendario para discutir pausadamente principios básicos que recogerían leyes cuya vigencia y valor se prolongaba durante mucho tiempo. Las numerosas funciones públicas exigen hoy decisiones rápidas, contundentes y eficaces, sobre temas que ya no son exclusivamente de carácter netamente ideológico, sino que están animados también de condicionantes técnicos.

Por la acción conjunta de los factores expuestos, los Parlamentos van a quedar caracterizados por un papel de homologación legitimadora respecto a las decisiones previamente tomadas por los Gobiernos. Los Parlamentos están llamados a decidir teóricamente sobre la instalación y la subsistencia de los

Gobiernos y además invisten de aureola democrática a los proyectos legislativos del Gobierno que secundan ⁽¹⁷⁾. Visto de esta forma, el Parlamento puede ser calificado - con LASKI - como mera "máquina registradora" de lo que se decide fuera de él ⁽¹⁸⁾. O, como dice, FERNANDEZ DE LA MORA, "los parlamentos del Estado moderno no son propiamente legisladores; su intervención en el proceso normativo es subordinada y más bien procesal. Y esta es una de las razones del abstencionismo psicológico o físico de los parlamentarios durante los debates, salvo en el momento en que se les requiere para votar. Unos leen, otros dormitan, y muchos se ausentan" ⁽¹⁹⁾.

Obviamente, la consecuencia de lo hasta aquí dicho es, en palabras del profesor SERRANO RUIZ-CALDERON, "...la alarmante desconexión entre el parlamento y la realidad social, y más exactamente la incompetencia de nuestros parlamentos, y especialmente el español, para representar la gran diversidad de intereses sociales. Esta incompetencia es una de las razones determinantes del proceso de declive parlamentario. Esta premisa es un lugar común en la opinión pública de un buen número de países donde las elecciones parlamentarias son una fórmula plebiscitaria de delegar el poder durante cuatro años en un partido o coalición de partidos. La insistencia de nuestro parlamento, por ejemplo, en convencer a los ciudadanos de la importancia de su misión, de la relación de la misma con sus intereses demuestra hasta qué punto la función parlamentaria está devaluada en unos países donde el peso decisivo de la toma de decisiones ha pasado al gobierno y a la administración" ⁽²⁰⁾.

Y, por otra parte, y desde el punto de vista puramente técnico, aunque la existencia de un ejecutivo fuerte no tiene por qué degenerar en un ejecutivo incontrolado, dado los límites de legalidad y políticos que hoy en día se recogen en nuestro ordenamiento jurídico, sí es cierto que al aumentar sus facultades discrecionales y acentuarse su peso es más fácil soslayar estos controles, con lo que el Gobierno podría en su actuar llegar a violar los derechos y libertades de los ciudadanos. De ahí al autoritarismo sólo habría un paso. Veamos un ejemplo: la

⁽¹⁷⁾ Cfr. GARCIA COTARELO, RAMON: Del Estado del bienestar al Estado del malestar, CEC, Madrid, 1986, págs. 66 y 161.

Sobre este tema también puede verse: LEIBHOLZ, G, Problemas fundamentales de la democracia moderna, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, págs. 75 y ss; LUCAS VERDU, P., "Problemas actuales de la institución parlamentaria", en Revista de Política Comparada, 19, 1982, págs. 68 y ss; RUBIO LLORENTE, F. "El Parlamento y la representación política", I Jornadas de Derecho parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 101 y ss; COTTA, M., "Parlamentarios y representación", en G. PASQUINO (comp), Manual de Ciencia Política, Alianza, Madrid, 1986, págs. 268 y ss.

⁽¹⁸⁾ Parliamentary government in England: a commentary, London, 1938, págs. 27 y ss.

⁽¹⁹⁾ "La crisis del parlamentarismo", en Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, núm. 56, 1979, págs. 249-279.

⁽²⁰⁾ "Parlamentarismo y realidad extraparlamentaria", en Revista Verbo, 291-292, enero-febrero 1991, págs. 199-200.

crisis de la democracia liberal ante algunos negativos fenómenos (en particular, el terrorismo) ha querido ser atajada con drásticas medidas que resquebrajan las garantías fundamentales sobre el uso de la fuerza legítima, dando paso a una nueva y amplia concepción preventiva y represiva del orden público ⁽²¹⁾; y como nos recuerda LOPEZ GARRIDO, el supuesto fin último benéfico no puede justificar el uso de medios impropios del Estado de Derecho, pues ello lo deslegitimaría de raíz ⁽²²⁾.

Recapitulando, la asunción del protagonismo político por parte del Gobierno supone un retraimiento paralelo del Parlamento circunscrito a dar fe pública de lo decidido fuera de él. Esto va a traer consigo un vacío en sus competencias, en su representatividad, y, al mismo tiempo, supone un aumento de los poderes discrecionales del ejecutivo ⁽²³⁾.

B) CRISIS DE LA TEORIA DEL MANDATO REPRESENTATIVO.

Nos referimos en este epígrafe a los problemas actuales de la representación política sustentada en el mandato representativo. Los desajustes fundamentales de este modelo libre son consecuencia de la entrada de los partidos fuertes de masas en la contienda electoral y, como dice GARCIA CANALES, "de la extensión progresiva del sufragio y del incremento de la participación política, no menos que de la influencia de los medios de comunicación social y la evolución institucional" ⁽²⁴⁾, lo que ha provocado que el mandato desvinculado pierda gran parte de su eficacia y el que se haya bifurcado la relación representativa: por un lado, existe la relación partido-diputado; por otro, la relación partido-elector, lo que permite considerar, siguiendo a GARRORENA MORALES, que ésta es hoy la auténtica relación representativa ⁽²⁵⁾.

Veamos a continuación, de forma más detenida, estas cuestiones:

⁽²¹⁾ Cfr. BOBBIO, NORBERTO, *Crisis de la democracia*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, pág.13. Ver también: DI GIOVINE, A, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milán, 1988, págs.26,66 y 78.

⁽²²⁾ LOPEZ GARRIDO, DIEGO, *Terrorismo, Política y Derecho*, Alianza, Madrid, 1987, pág.151.

⁽²³⁾ Diversos problemas políticos - entre ellos este que comentamos del desplazamiento del centro de imperium - , junto a otros de naturaleza económica o social, han dado lugar a lo que el periodista especializado en temas políticos, FAREED ZAKARIA, ha llamado "democracias no liberales", es decir, para este autor, la mitad de las democracias del mundo de hoy, han abandonado los objetivos del gobierno liberal y son países gobernados por decreto presidencial o eludiendo sus autoridades los Parlamentos. Y menciona FAREED ZAKARIA como ejemplos a regímenes de la Europa central, Asia, Africa y Latinoamérica. "El surgimiento de las democracias no liberales", en *Política Exterior*, 62, marzo-abril 1998, págs.119-142.

⁽²⁴⁾ *Temas de Derecho Político*, PPU, Barcelona, 1993, págs.89 - 93.

⁽²⁵⁾ Cfr. *Representación política y Constitución democrática*, Editorial Cívitas, Madrid, 1991, pág.67.

PRIMERA. La entrada de los partidos políticos de masas en el modelo representativo afecta a su funcionamiento y por las siguientes razones:

1) La disciplina que estos partidos fuertes imponen en el componente parlamentario de sus miembros, fundamentalmente a la hora de votar, "hace - afirma TORRES DEL MORAL - que esté resurgiendo un pseudomandato imperativo de los partidos, con instrucciones evidentes y frecuentemente con presiones suficientes para obtener la dimisión del parlamentario indisciplinado. No es censurable - continúa este autor - este fenómeno por lo que pueda tener de vuelta al mandato imperativo medieval, sino en lo que tiene de falso; esto es: las instrucciones y casi revocación no las hace el electorado, sino el partido, que puede dirimir la cuestión (por reales o supuestas razones de partido o de Estado) en un sentido diferente al que le darían los electores de la circunscripción" ⁽²⁶⁾.

2) La función mediadora que realizaba el Parlamento entre el electorado y el poder es hoy cumplida por los partidos políticos, que son los que reciben los votos, los interpretan, los negocian y acuerdan la formación del Gobierno, lo que conduce a un mayor alejamiento del Parlamento con respecto a los ciudadanos.

3) Los electores entregan su confianza realmente al partido, antes que a los candidatos. Con gran frecuencia los electores desconocen a los componentes de las listas presentadas por los partidos para cada elección; sobre todo, los partidos se constituyen en verdaderos árbitros de la contienda electoral con el sistema de listas cerradas y bloqueadas.

SEGUNDA. Con la extensión progresiva del sufragio universal a toda la población, la relación representante-representados se altera sustancialmente. Añádase a ello la influencia de los sistemas electorales y los distritos extensos y plurinominales. Estos inconvenientes producen un evidente alejamiento y desconocimiento entre el primero y los segundos.

TERCERA. El profesor ZAFRA VALVERDE, por su parte, nos recuerda que "los Parlamentos "representan" poco y mal a los ciudadanos en el sentido de que no afrontan y solucionan rápida y eficazmente los problemas ordinarios que a

⁽²⁶⁾ "La crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", en Revista de Derecho Político, 14, 1982, págs. 56 y ss.

Desde el punto de vista de la doctrina tradicional, ALVARO D'ORS asegura que "cuando un grupo elector, por ejemplo, una ciudad, elige un representante, pero no le da un mandato imperativo, si este representante ha sido elegido por pertenecer a un determinado partido político, es inevitable que, a la hora de tomar decisiones, la voluntad que incida en la decisión no sea la suya personal, de mandatario independiente, sino la voluntad del partido político a que pertenece. Es inevitable: la falta de un mandato imperativo de los electores se suple con la disciplina de partido". Ensayos de Teoría Política, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1979, pág. 234.

éstos más acucian. Para el hombre de la calle, una vez pasados los momentos de emoción y encantamiento propio de los procesos electorales competitivos, la idea convencional del Parlamento como representación de la Nación no pasa de ser un uso retórico absolutamente intrascendente. Lo que ese hombre necesita y pide es que los individuos con nombre y apellidos del Parlamento se ocupen pronto y con buenos resultados de los asuntos concretos en que él está interesado” (27). Dicho de otro modo, la realidad de los últimos años es elocuente en el sentido de que una parte considerable de los ciudadanos no se sienten suficientemente representados por los mandatarios que ellos han elegido libremente, pues lo que le interesa a los ciudadanos es mucho más los frutos de gobierno que las cuestiones políticas formales, lo que trae consigo que el factor psico-sociológico de la confianza se ponga en entredicho.

Pero este factor no se debilita únicamente porque el actuar del Parlamento sea, a veces, demasiado lento o ineficaz, sino también porque el ciudadano es en buena medida objeto de la presión de los medios de comunicación social, de los liderazgos personales de figuras de moda temporales, y de oscilaciones de opinión asiduas. En esta dinámica el desencanto surge con frecuencia; y no se olvide que no hay posibilidad de retirar la confianza al representante, con lo que éstos pueden quedar enfrentados a la opinión más generalizada durante un buen trecho del tiempo para el que fueron elegidos.

CUARTA. Falta de adecuación entre los representantes y lo que ellos representan, la base a representar. La sociedad es algo más complejo que ciertas ideologías enfrentadas. Si el sufragio inorgánico se acomoda bien con aquellas, los intereses socioprofesionales han quedado en buena parte fuera de la consideración del modelo representativo libre o independiente.

QUINTA. A estos desajustes habría que añadir la no diferenciación entre representación de mando y de control. Siguiendo a HAURIUO, distingue - FERNANDEZ-CARVAJAL GONZALEZ - entre la representación de gobierno, de mando, radicada en los órganos de gobierno y en los funcionarios que los sirven y una representación de control radicada en los políticos salidos del sufragio, a la que le correspondería moderar el poder de la autoridad, participando más o menos ampliamente en el ejercicio del mismo (28). Y llega el profesor español a la consecuencia de que hoy en día ambas formas de representación no se

(27) “La idea representativa”, en *Razón Española*, 12, julio-agosto, 1985, pág. 13.

(28) Cfr. *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, pág. 392.

Tal vez el régimen donde aún se puede observar bien esta diferenciación entre el poder de mando y el poder de control sea el presidencial norteamericano.

distinguen, o mejor, que la representación de mando prima sobre la de control, habida cuenta de la estructura y la función que los partidos políticos cumplen en la actualidad (partidos mayoritarios que gobiernan desde el ejecutivo y desde el legislativo con su grupo parlamentario). Sus secuelas: las mayorías parlamentarias se han convertido en algunos países en lo que SARTORI ha denominado “rostro jánico”: representan a los ciudadanos ante el Estado, y al Estado ante los ciudadanos y, por otra parte, que el Parlamento carezca de los medios técnicos necesarios para realizar su cometido, con independencia de las fuentes de información y gabinetes de expertos de que disponen los Gobiernos, con lo que el Parlamento se ha convertido “en un simple eco; en un pasivo y servil portavoz - dirá FERNANDEZ-CARVAJAL GONZALEZ - de lo que diga y de lo que quiera el Gobierno” (29).

Resumiendo, el mandato representativo ha perdido en gran medida su funcionalidad por la entrada de los partidos políticos en el sistema de representación; la extensión del sufragio a toda la población, los regímenes electorales y la amplitud de los distritos electorales; la desconfianza que el ciudadano tiene hacia los representantes; la falta de adecuación entre los representantes y lo que ellos representan; y, la no diferenciación entre representación de mando y de control.

C) INSUFICIENCIAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS; ESPECIAL REFERENCIA A LA PARTITOCRACIA

Son diversas las limitaciones que presentan hoy en día los partidos de masas. Veamos de forma resumida algunas de ellas: han asumido un volumen de tareas que son incapaces de llevar a cabo; por su óptica exclusiva de la maximalización del voto, son incapaces de pasar de una programación ambigua; la búsqueda constante de compromisos en todas las áreas de vida para dar satisfacción a todos los electores, termina por producir una similitud superficial entre los partidos en concurrencia, que viene a sembrar la confusión y a estimular la abstención; no se busca con ellos producir reales alternativas programáticas, sino funciones de legitimación simbólica y técnica para la designación de equipos dirigentes, los cuales, a su vez, poseen unos intereses que van a ser representados por los diputados parlamentarios; las condiciones estructurales del modelo político favorece a los grandes partidos, dadas las ingentes necesidades materiales

(29) Ibidem, pág. 392.

para hacer política en las sociedades de masas, lo que lleva a que la política institucional sea un coto cerrado, reservado a pocos partidos, que funciona de modo oligopólico; muchas veces se convierten en factores de desintegración y de fomento de artificiales divisiones; tienen graves disfunciones de adoctrinamiento y demagogia; muchas veces no reclutan a candidatos idóneos, etc...⁽³⁰⁾.

Sin embargo, la que más puede poner en peligro el Estado democrático liberal es la partidocracia, es decir, el gobierno de partidos. Dicho de otro modo: la democracia liberal se puede decir que se va deslizando, cada vez más, hacia el poder oligárquico de uno o más partidos, pues es fácil de observar que el núcleo del poder político, tanto en el aspecto legislativo como en el ejecutivo, y aún en el administrativo, corresponde a la oligarquía de un partido mayoritario o de una alianza; y a su vez, son esas mismas oligarquías, las que imponen o negocian el nombramiento de las instituciones que se sitúan en la cúpula de la magistratura, y hasta el propio Defensor del Pueblo, es propuesto y nombrado por los partidos políticos ⁽³¹⁾.

Los primeros estudios sobre las consecuencias para el sistema político liberal de esta invasión de los partidos en toda la estructura del Estado, en todos los resortes del poder, los encontramos en Alemania ⁽³²⁾ y en Italia ⁽³³⁾. En nuestro

⁽³⁰⁾ Cfr. AGUILERA DE PRAT, CESAREO, "Problemas de la democracia y de los partidos en el Estado Social", en Revista de Estudios Políticos, núm. 67, 1990, págs. 108 y ss; más recientemente, puede consultarse, la crítica a los partidos políticos del ex-ministro socialista alemán de Finanzas y Defensa en los años 70 y comienzos de los 80, HANS APEL, Die deformierte Demokratie. Parteienherrschaft in Deutschland, DVA Stuttgart, 1991, págs. 47 y ss.

⁽³¹⁾ En este sentido, afirma VALLET DE GOYTISOLO: "Lo que Montesquieu no admitía en modo alguno es que una persona, una clase, un grupo o una facción de personas (hoy diría un partido político o una coalición) dominara el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, pues el partido o la coalición que domina el poder legislativo no solamente predetermina quienes pueden ejercer el ejecutivo, sino también determina la mayoría de quienes, como miembros componentes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, tienen el indicado poder sobre quienes ejercen la función de juzgar. Es decir, que si un partido político tiene mayoría absoluta, domina el poder legislativo, el poder ejecutivo y la designación de la mayoría de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional. Esto es precisamente lo que no quería que ocurriese Charles de Secondat, en aras de la libertad que preconizaba". "Voluntad popular, voluntad parlamentaria y confusión de poderes", en Revista Verbo, 315-316, 1993, pág. 488.

Cfr. AYUSO TORRES, MIGUEL, "La quiebra de la función judicial y del control legislativo", en el volumen colectivo El Estado de Derecho en la España de hoy, Editorial Actas, Madrid, 1996, págs. 263-293.

⁽³²⁾ En Alemania habría que destacar las siguientes obras: SCHMITT, CARL, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus (1923); TRIEPEL, Die Staatsuerfassung und die politischen Parteien (1930); LEIBHOLZ, G., Der moderne Parteienstaat (1960); JASPERS, K., Wohin treibt die Bundesrepublik? (1966); VON WEIZSACKER, Der Parteienstaat (1992).

⁽³³⁾ MARANINI, Governo parlamentare e partitocrazia (1949), a quien además se le debe la invención del término "partidocracia". CABOARA, Patología dello Stato partitocratico (1968), GENTILE, E., Democrazie mafiose (1975); MIGLIO, G., Una Costituzione per i prossimi trent'anni (1990); QUAGLIARIELLO, GAETANO, La Scofinta del "Moderno Príncipe". Bib. Dell'immagine, Podernone (1993).

Para el ex-presidente de la República italiana COSSIGA, "el sistema de partidos ha manifestado tendencias a, en lugar de ser un instrumento de intermediación entre la sociedad política y la civil, transformarse en un complejo y cerrado aparato de recolección y defensa del consenso como título para ejercer una impropia gestión del poder (...)". Para COSSIGA, la partidocracia desnaturaliza el sistema democrático ya que produce "disfunción de las instituciones, empañamiento de los valores de credibilidad del Estado y de los demás sujetos del poder público, debilitamiento de la autoridad efectiva del Estado, carencias y lentitud de la Administración

país, va a ser el filósofo FERNANDEZ DE LA MORA, quien en plena transición política nos recordó, en una obra ya clásica en la ciencia estasiológica, "La Partitocracia", los efectos del gobierno de partidos ⁽³⁴⁾.

Teniendo en cuenta la doctrina científica existente tenemos que la partitocracia produce como efectos más negativos los siguientes:

1) Crisis de independencia. Los diputados independientes desaparecen porque carecen de la maquinaria electoral que requieren los comicios de masas, amén de que sus solitarias voces en el Parlamento les haría perder su efectividad en el mismo, con lo que irían perdiendo posibilidades de reelección.

2) Depauperación de la clase política. "La mayoría de la élite gubernamental se devalúa - dice FERNANDEZ DE LA MORA - en beneficio de unos cuantos prohombres, que son los líderes efectivos y potenciales. El segundo nivel de la minoría dirigente, que es el que va a nutrir las candidaturas, no puede reclutarse entre hombres de gran personalidad, sino, predominantemente, entre fieles ejecutores de las consignas del partido" ⁽³⁵⁾. En este sentido, IGNACIO SOTELO, nos relata cómo se selecciona a los aspirantes a cargos públicos: "Dadas las estructuras oligárquicas de los partidos, la condición indispensable del afiliado que quiera hacer carrera es vincularse a un clan, al que ha de ofrecer como todo bagaje una lealtad inquebrantable. Pero como el fervor, entendido como sumisión, está en relación inversa a la capacidad profesional y a las posibilidades que pueda tener en la sociedad el individuo en cuestión, sólo se permite avanzar a aquel del que se está seguro que al poseer un valor de mercado muy limitado - falta de conocimientos, titulación, etc.- mantendrá la fidelidad al jefe en cualquier circunstancia. El principio rector de selección de la clase política no es el talento, menos aún los conocimientos o el talante moral; al contrario, estas facultades o cualidades hacen al candidato especialmente sospechoso, porque conlleva el riesgo de que puede actuar con criterio propio, exponer públicamente las críticas y dar muestra de una insufrible independencia" ⁽³⁶⁾.

Y continúa IGNACIO SOTELO: "El rasgo decisivo para poder hacer carrera política es la lealtad, entendida como la seguridad de que se pasará por carros y

de Justicia y sospecha de partidismo, insuficiente respuesta de los servicios a la demanda social y creciente manifestación de los partidos más como gestores del poder que como organizadores del consenso para la afirmación de programas (...). De ahí "la creciente desafección popular hacia nuestro sistema de Gobierno" (recogido por RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Op.cit, pág.103).

⁽³⁴⁾ Op.cit, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977, págs.224 sin el apéndice.

⁽³⁵⁾ Ibidem, pág.155.

⁽³⁶⁾ "La crisis de la democracia", en Política Exterior, vol.IX, 47, octubre-noviembre 1995, págs.23 y 24.

carretas, cumpliendo siempre con disciplina la voluntad de los jefes. De ahí que se elimine a la persona con vocación política, pero con una base social que le permita una cierta independencia y, en cambio, se promueva al que, por no tener mucho que ofrecer, la profesionalización política constituye un último recurso. El político se profesionaliza, no sólo porque adquiere determinados conocimientos, sino porque sabe que no tiene otra oportunidad que la que le ofrece la política: el político profesional no es el que vive para la política - vocación y servicio - sino el condenado a tener que vivir de la política, profesión dura donde las haya, tanto por su inestabilidad como por las intrigas a las que hay que saber resistir" (37).

La desaparición de los diputados independientes y la burocratización de la clase política son claros efectos del férreo control partidista de las candidaturas, junto a otra consecuencia: se impone a los electores los candidatos - que son elegidos por criterios y razones que a aquellos les son desconocidos - , es decir, se monopoliza la designación de los candidatos, con lo que el ciudadano que acude a las urnas no ejerce poder alguno ya que éste es realizado por los partidos.

3) El principio de liderazgo. El profesor alemán SCHACHTSCHNEIDER es rotundo: "El Estado de partidos es un Estado de caudillaje. Desde luego, hay varios jefes de partido como consecuencia de la división territorial y de programa; pero, de hecho, existe el principio de caudillaje y una estructura de liderazgo" (38). Hay un único portavoz auténtico: "las declaraciones del jefe de partido parecen identificadas con la voluntad de todo el partido porque se espera, y normalmente se debe esperar, que las opiniones expresadas por el jefe se impongan como voluntad del partido" (39). Esta primacía del líder partidista hace que el diputado se convierta en "un cortesano del nuevo príncipe, que es el jefe del partido" (40).

4) Disciplina de partido. El diputado ha de votar de acuerdo con su partido, se le obliga a contradecir su propio criterio y a desoír su conciencia; es un hombre que abdica de su razón y se alinea en el partido. LEIBHOLZ afirma que a medida que la disciplina de voto es mayor, "aumenta el número de los diputados incapaces de mantenerse a la altura de la tradicional exigencia moral de tomar libremente sus decisiones, y en los asuntos de primera importancia adoptar, en las

(37) Ibidem, pág. 24.

(38) Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre, Editorial Dunker & Humblot, Berlín, 1994, pág. 1122.

(39) Ibidem, pág. 665.

(40) Ibidem, pág. 665.

sesiones plenarias del Parlamento, actitudes discrepantes respecto de los partidos y de las fracciones” (41).

¿Qué acontece en una Cámara donde los parlamentarios están sometidos a la disciplina de partido y tienen en suspenso su propia conciencia?. La respuesta es clara: los diputados de partido no querrán escuchar los argumentos de los otros, las discusiones parlamentarias les parece que les sobran y, por eso, la mayor parte de los diputados se alejan de las sesiones. El Parlamento, en fin, ya no es el lugar donde contrapuestas opiniones orientan hacia la verdad, sino que se va reduciendo a levantar acta de resoluciones mayoritarias.

5) Politización de la Administración y de la Justicia. La burocratización de la clase política inclina a la ocupación de la Administración. Así ocurre que el empleado del partido sea, al mismo tiempo, funcionario público lo cual desplaza las decisiones del Estado al partido, el funcionario ya no sirve al pueblo, sino al partido, situación claramente antidemocrática. Se produce la hibridación entre la Administración y el aparato partidocrático. Dice GARCIA DE ENTERRIA: “Los partidos dominantes se apresuran a situar hombres de su confianza, no sólo en los centros políticos relevantes, sino en los sucesivos niveles de la Administración, hasta haberse consolidado una verdadera regresión de la independencia, neutralidad y objetividad de los funcionarios, hoy gobernados en buena parte más que por la regla constitucional del “mérito y capacidad”, por el criterio de la “confianza política”, desde el ingreso a la provisión de cargos y a la promoción de carrera” (42).

Pero la burocratización de los políticos y la politización de la Administración también incide sobre el Poder Judicial. Sobre esta cuestión, GARCIA PELAYO, admite con respecto al Consejo General del Poder Judicial que: “Quizá cuando el ordo iudicis estaba integrado por personas dotadas de una mentalidad homogénea, de unas mismas o análogas actitudes y, por así decirlo, de una misma ideología respecto a la función a realizar, podía pensarse en una unidad corporativa y en un distanciamiento frente a las tendencias políticas partidistas. Pero no es éste el caso actualmente donde el pluralismo, tensiones y fisuras de la sociedad ambiental se proyectan o inciden dentro de la misma carrera judicial, pudiera dar lugar a micropolíticas estamentales que bien pudieran entrar en interacción con la macropolítica de los partidos, aunque ello no afecte a la independencia en la potestad de juzgar” (43). Esto último no pasa de ser un pío

(41) Problemas fundamentales de la democracia moderna, Op.cit, pág.28.

(42) Democracia, Jueces y control de la Administración, Editorial Cívitas, Madrid, 1997, págs.79 y 80.

(43) El Estado de partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pág.132.

deseo. Y en lo que hace al Tribunal Constitucional manifiesta el profesor FUEYO ALVAREZ que “cuando se defiende el sistema de cuotas de participación de los partidos o la selección ideológica de sus miembros a base del argumento de que este Alto Tribunal es eminentemente un tribunal político porque su misión es desarrollar en sus fallos los valores políticos inherentes a la Constitución, se confunde de propósito lo político con lo partidista, lo que significa parcializar forzosamente la intencionalidad del fallo y renunciar de antemano a la objetividad que es condición sine qua non de la facultad de juzgar bien entendida” (44).

6) Devaluación política de las cámaras. Las crisis de Gobierno, si nos fijamos un poco, no se deciden realmente en cuestiones de confianza debatidas amplia y libremente en el Parlamento, sino que en verdad se resuelven fuera de aquél y por los partidos; concretamente, antes de cualquier votación, los líderes de la coalición gubernamental proscriben el Gabinete.

7) Devaluación legislativa de las cámaras. Estas se han transformado en el lugar donde la mayoría parlamentaria aprueba formalmente los textos decididos en otros lugares (oligarquía partidocrática y sus asesores, burocracia administrativa, etc.). Y, por otro lado, los Gobiernos al disponer de la potestad reglamentaria pueden, mediante decretos o simples órdenes ministeriales, dictar preceptos de gran trascendencia y calado social.

Este fenómeno también se produce cuando se instrumentaliza la elaboración de las leyes con apetencias partidistas coyunturales y del momento. El profesor MARTIN-RETORTILLO ha criticado duramente la utilización que en este sentido se viene realizando de la ley de “Acompañamiento” a la de los Presupuestos Generales del Estado, ya que a través de la misma, y actuando al margen del procedimiento parlamentario establecido, se incide prácticamente sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, lo cual no puede producir más que inseguridad (45).

8) Financiación. Si los partidos se burocratizan y ocupan la Administración, exigen ser pagados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, o sea, con cargo a todos los contribuyentes, como los demás funcionarios, logrando así estabilizar el poder de las oligarquías partidocráticas. Y siendo el dinero obtenido de esta forma o a través de subvenciones insuficientes acudirán a bancos o a empresas que “invertirán” en ellos para obtener en un futuro recompensas de

(44) “La degradación de la democracia”, en Razón Española, 53, mayo-junio 1992, págs. 279 y 280.

(45) “El buen hacer de las leyes”, en ABC de 16 de noviembre de 1995, pág. 68.

diversa índole, que el partido se verá obligado a satisfacer aunque sea ilegalmente pues “quien paga, manda”.

El profesor JEREZ RIESCO, en un artículo, lo ha dicho tajantemente: “La financiación de los partidos es la cara oculta, el lado oscuro, la parte amarga, por lo arriesgado, corrupto y negativo en terminología de F. Leoni. Endeudarse es envilecerse y enriquecerse fraudulentamente es encanallarse. Esta es la disyuntiva. Eso lo saben muy bien las asociaciones políticas, pero por ello no se arredran..facturas falsas, fondos reservados, informes inexistentes, comisiones obligatorias como premisa, reprivatizaciones, recalificaciones, consejos de administración de empresas públicas, suministros, control de entidades financieras y cajas de ahorro, concesiones, puestos, cargos, honores, retribuciones, ayudas y subvenciones a entidades de ciencia ficción, fundaciones, maletines, concursos públicos, amiguismo, control de la TV., y un largo etc., son moldes bien conocidos por los partidos en la oposición o en el ejercicio del poder. A veces un partido político se convierte en una escuela de delincuencia, asentada en un terreno abonado para el pelotazo y el despilfarro” (46).

No vamos a insistir más en ello. Baste recordar en nuestro país, como ejemplo, la financiación ilegal del Partido Socialista Obrero Español en el llamado “caso Filesa” y del Partido Popular en el “caso Naseiro”, hoy archivado por el Tribunal Supremo al haberse declarado nula la grabación de las conversaciones telefónicas que en su día permitieron la instrucción de este asunto. El sociólogo francés ALAIN TOURAINE reconoce que “la corrupción más peligrosa para la democracia es la que ha permitido a los partidos políticos acumular recursos tan considerables y tan independientes de la contribución voluntaria de sus miembros que les permiten elegir los candidatos a las elecciones y asegurar el éxito de cierto número de ellos, riéndose de este modo del principio de libre elección de los dirigentes por los dirigidos. ¿Puede hablarse de democracia cuando las elecciones descansan en el papel de los rotten boroughs, como en la Inglaterra del siglo XIX, o en la distribución de dinero de las circunscripciones rurales del Japón, o cuando los partidos políticos italianos cobran un pesado diezmo sobre una gran parte de los contratos firmados por las empresas públicas?” (47).

(46) ¿Partitocracia o Cleptocracia?, en el volumen colectivo Razonalismo. Homenaje a Gonzalo Fernández de la Mora, Editorial Fundación Balmes, Madrid, 1995, pág. 299.

(47) ¿Qué es la democracia?, traducción de Mauro Armíño, ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1994, pág. 127.

La conclusión a la que podemos llegar después de todo lo dicho hasta aquí es sencilla: la partitocracia puede acabar sustituyendo al Estado, imponiéndose al Estado, con lo que desembocaríamos en la dictadura de partido o de coalición ⁽⁴⁸⁾,o bien, puede llevar al Estado a una situación caótica sobre todo en los casos de pluripartidismo sin una coalición mayoritaria duradera (partitocaos) ⁽⁴⁹⁾.

Nada de esto tiene que ocurrir si los partidos políticos son objeto de adecuados controles políticos, jurídicos y sociales. En este sentido, el profesor FERNANDEZ-CARVAJAL GONZALEZ, postula la necesidad de tener que "reglamentar de modo más estricto que hasta el presente a la competencia política,sujetándola a un estatuto jurídico que abarque desde la promoción de los candidatos hasta la financiación de las campañas electorales y el régimen interior de los partidos que, en gran parte, siguen siendo hoy islotes escandalosamente sustraídos a la acción del derecho" ⁽⁵⁰⁾.

Y para el profesor GARRORENA MORALES es evidente la necesidad de un control normativo sobre los partidos políticos, pero también entiende que no toda disfunción es corregible por el Derecho, por lo que aboga antes que nada porque se especifique con prudencia y cuidado los límites materiales de lo jurídico como técnica correctora de los partidos políticos. Añadiendo a esta propuesta las siguientes: la autocorrección; dar mayor información a los ciudadanos sobre las disfunciones de los partidos políticos y, sobre todo, habría que: " (compensar) los excesos de los partidos, contrabalancearlos, estimulando el surgimiento de muchos otros circuitos de participación en los más diversos niveles del sistema. Quién duda que el más eficaz freno a las posibles veleidades de un partido es un sindicato con los pies en la tierra; pero no pienso sólo en los sindicatos sino en cualquier ámbito o entidad en el que el ciudadano puede sentirse presente y participante. Por esta vía, el análisis puede quedar abierto a una reconsideración estructural de todo el

⁽⁴⁸⁾ LEGAZ Y LACAMBRA afirma: "...a medida que los partidos aumentan en poder político y social, apuntan tendencias dictatoriales, hasta el punto de que las democracias tienden a convertirse en dictadoras. Los partidos aman la discusión en proporción inversa a su fuerza numérica". "El Estado de Derecho en la actualidad", II, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 163, 2ª sem, 1963, págs. 156 y ss. Las coaliciones o mayorías gubernamentales "se sienten representantes de una institución para cuya defensa todos los medios son lícitos" (Ibidem, págs. 156 y ss).

⁽⁴⁹⁾ En estos casos, CRISAFULLI, indica que se produce "la ineficacia de la acción gubernativa, el vacío de poder en el vértice del Estado, la legislación caótica y fragmentaria, la dilapidación y una trayectoria zigzagueante sin una perspectiva de amplio aliento". "Partiti, Parlamento, Governo", en La funzionalità dei partiti nello stato democratico, Milán, 1967, pág. 115.

⁽⁵⁰⁾ La Constitución Española, Editora Nacional, Madrid, 1969, pág. XI del prefacio.

Cfr. Su artículo póstumo, "La Democracia", en Razón Española, 84, julio-agosto 1997, págs. 58-62.

sistema, no en el sentido de la eliminación autoritaria de los partidos políticos, sino en el de su complementación social más democrática" (51).

La otra alternativa sería decretar la pura y simple desaparición de los partidos políticos, con lo que en la sociedad existiría un pluralismo ideológico – éste recordemos es un fenómeno natural de la vida – que no encontraría forma alguna de representación en el Estado.No saquemos las cosas de quicio. Los partidos políticos informan y orientan a la opinión pública sobre los asuntos colectivos - a través de los diversos medios de comunicación social - ,canalizan las distintas corrientes de opinión, enjuician la gestión de los asuntos públicos, promueven y estimulan la conciencia de ciudadanía y el espíritu cívico,etc...(52).Son necesarios en un Estado democrático. MAURO CALISE opina en este sentido, que el bombo partitocrático corre el peligro de abrir paso al dominio de los poderes fuertes, esencialmente económicos y financieros, y a la exclusiva legitimación política de los medios de comunicación de masas. Todo ello con serio peligro para la democracia.Según la lectura que hacemos de este autor, los partidos políticos serían,para siempre,garantía del pluralismo y del control democrático (53).

Así las cosas, y como complemento de las opiniones de los profesores FERNANDEZ-CARVAJAL GONZALEZ Y GARRORENA MORALES sobre este tema, también recogemos a continuación las propuestas de otros prestigiosos autores. Para FERNANDEZ DE LA MORA habría que lograr:la independencia recíproca de los poderes del Estado; la democratización interna y transparencia financiera de los partidos; la ruptura del monopolio partitocrático de la representación, admitiendo candidaturas independientes, prohibiendo la disciplina de partido y asegurando el voto secreto en todas las asambleas;la promoción de otras formas de canalización de la representación política y con peso no inferior a la partidista; recurso frecuente al referéndum en términos redactados clara e imparcialmente por el poder judicial y con una participación popular mínima para que sea vinculante; selección escalonada de los candidatos a cargos electivos por las bases de los respectivos partidos o corporaciones; circunscripciones electorales unipersonales o,por lo menos,listas abiertas; fiscalización anual escrita por los jueces del patrimonio de quienes desempeñan cargos públicos; fijación de límites

(51) "Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos",en el volumen colectivo Teoría y Práctica de los Partidos Políticos,Editorial Cuadernos para el Diálogo,edición a cargo de Pedro de Vega,Madrid,1977,pág.83.

(52) PASQUINO opina que los partidos políticos sobreviven gracias a los siguientes elementos:1) Permiten una elección entre alternativas;2) garantizan cierta organicidad en la Administración del Estado;3) Sondean responsablemente al electorado sobre algunas de sus preferencias;4) Reducen la complejidad y 5) Median a largo plazo sobre la sociedad y el poder político. Istituzioni, partiti, lobbies, Laterza, Bari,1988,pág.29. Cfr.SANCHEZ AGESTA, LUIS,"Partidos políticos, grupos de interés y movimiento",en Cuadernos para el diálogo,3,diciembre,1963,págs.22-24.

(53) Dopo la partitocrazia, Editorial Einaudi, Turín,1994,págs.137-158.

constitucionales a los poderes hacendísticos del gobierno; incompatibilidad rigurosa de quienes ostentan los cargos públicos; no retribución de éstos; aplicación del principio de subsidiaridad, etc...(54).

Más específicamente, SCHACHTSCHNEIDER, propone suprimir las disposiciones legales que facilitan el escrutinio proporcional con listas cerradas y la financiación estatal. Según este autor: "El escrutinio proporcional impide que el pueblo ejercite su responsabilidad de hacerse representar por los mejores... Desempeñar una función directiva en un partido no cualifica al diputado, sino que, en general, sólo revela ansia de poder, de dinero o de honores" (55). En su lugar apuesta por el escrutinio mayoritario en distritos unipersonales de elección directa sin mandato imperativo. Y, sobre la segunda cuestión, afirma: "el principal instrumento para estabilizar el poder de las oligarquías partidocráticas es la financiación estatal" (56); así "la oligarquía partidista incluso se independiza de los miembros del partido" (57).

Y, finalmente, ZAMPETTI, defiende que la insuficiencia propia de los partidos políticos de articular representativamente de un modo equilibrado las necesidades de los sectores sociales que respectivamente los apoyan, por colisionar aquellas con los intereses de las oligarquías partidistas, puede ser superado, en el sentido de que los electores en general puedan intervenir en la elección de los dirigentes de los partidos, tomándolos así de la sociedad, de acuerdo con el modelo americano diseñado por TOCQUEVILLE. Dice así el profesor de la Universidad de Génova: "... para vincular realmente al partido con el electorado de manera que se consienta la realización integral de los derechos políticos, tanto a nivel de ejercicio del voto como al del ejercicio del poder, no queda otro remedio que hacer que el electorado vote los órganos directivos de los partidos. Por eso, los congresos de los partidos, en vez de elegir, por medio de los delegados de los afiliados, a los miembros de los consejos nacionales..., deben limitarse a proponer la lista de candidatos que hay que someter a la criba y a la

(54) Cfr. Su ensayo, "Contradicciones de la partidocracia", en Revista Verbo, 291-292, enero-febrero 1991, págs. 53-90.

(55) Res publica res populi..., Op.cit, pág. 679.

Para el profesor GARCIA-TREVIANO: "El sistema electoral según el criterio proporcional ha dado la vuelta a la teoría liberal del parlamentarismo. Son los jefes de partido los que nombran a los legisladores y a los puestos de control de la judicatura, haciéndose elegir presidentes del gobierno en las elecciones legislativas, como si se tratara de elecciones presidenciales. Los diputados de lista tienen que obedecer la voluntad de quien los incluye en ella. El legislativo no es ya un poder, ni una autoridad.. Sólo es apéndice decorativo y funcional de la soberanía legislativa del poder ejecutivo. Y los magistrados superiores, ya de por sí atrincherados en una mentalidad de funcionarios del Estado, son designados por los jefes de partido para evitar la menor veleidad de independencia". Frente a la Gran Mentira, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1996, pág. 174.

(56) Res publica res populi..., Op.cit, págs. 805-806.

(57) Ibidem, pág. 1167.

aprobación del cuerpo electoral" ⁽⁵⁸⁾. De esta forma, los congresos de los partidos se transformarían en convenciones, en las que podrían participar no sólo los representantes de los afiliados, sino también las grandes organizaciones que existen junto al partido, así como las fuerzas sociales que operan en el país. Estas dejarían de ser organizaciones colaterales al partido para convertirse en parte integrante del mismo.

⁽⁵⁸⁾ "La partecipazione del cittadino al potere politico", en el volumen colectivo Società civile e partecipazione politica, Milán, 1970, págs. 10 y ss.