

PARLAMENTO Y ESTADO DE PARTIDOS. LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

BLANCA HERNÁNDEZ OLIVER (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - II. PRIMERA PARTE. LA FORMA DE ESTADO DEMOCRÁTICO EN GENERAL: PARLAMENTO, DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS Y ESTADO DE PARTIDOS. A) *El parlamento: concepto, significación, origen y evolución.* 1. *Concepto y significación.* 2. *Origen y evolución.* B) *La democracia: concepto, precedentes teóricos e históricos, contenido ideológico.* 1. *Concepto.* 2. *Precedentes teóricos e históricos.* 3. *Contenido ideológico.* a) *¿Quién es el pueblo? El dogma de la igualdad.* b) *¿Cómo es el pueblo? El dogma de la soberanía.* c) *¿Cómo gobierna el pueblo? El dogma de la participación y los instrumentos para lograrla.* C) *Partidos políticos y Estado de Partidos.* - III. SEGUNDA PARTE. LA FORMA DE ESTADO DEMOCRÁTICA EN NUESTROS DÍAS: ¿LA CRISIS DE LA FORMA DE ESTADO DEMOCRÁTICA?, EL PARLAMENTO Y EL ESTADO DE PARTIDOS DEL SIGLO XXI. A) *¿La crisis de la forma de estado democrática?* B) *El parlamento del siglo XXI: el Parlamento grupocrático y la supuesta crisis de la institución parlamentaria.* 1. *El Parlamento grupocrático.* 2. *La supuesta crisis de la institución parlamentaria.* C) *El Estado de Partidos del siglo XXI.* - IV. CONCLUSIÓN.

(*) Letrada de las Cortes Generales.

A Iñigo Collantes, este primer pequeño trabajo.

«Educados en el silencio, la tranquilidad y la austeridad,
de repente se nos arroja al mundo;
cien mil olas nos envuelven,
todo nos seduce, muchas cosas nos atraen,
otras muchas nos enojan, y de hora en hora
titubea un ligero sentimiento de inquietud;
sentimos y lo que sentimos
lo enjuaga la abigarrada confusión del mundo».

GOETHE

I. INTRODUCCIÓN

Hablar de la democracia contemporánea es referirse a una forma de Estado (1) democrática –valga la insistencia y la redundancia–, representativa y de partidos.

(1) Sobre el concepto «forma de Estado», se puede señalar lo siguiente. Por una parte, desde antiguo ha existido una gran preocupación por la clasificación de las distintas formas políticas, de Estado y de gobierno, tanto por una razón teórica –su mejor comprensión– cuanto por una razón práctica, –la necesidad de distinguir al igual del distinto y, sobre todo, de encontrar la mejor forma de gobierno (la insatisfacción del hombre con su propio orden político parece ser un rasgo natural del *zoon politikon*)–. Históricamente, se han producido muchas aportaciones teóricas al tema, fundamentalmente, a modo de clasificaciones. Algunas de las más importantes se basan en el número de gobernantes (Aristóteles, siguiendo a Herodoto y Platón lleva a cabo una distinción tripartita –monarquía, aristocracia, democracia–; Maquiavelo simplificó la anterior clasificación, distinguiendo únicamente entre república

Dicha forma de Estado se nutre de una serie elementos que, como la mayoría de las realidades políticas, constituyen una mezcla entre la historia, la razón y la realidad. Las instituciones, conceptos e instrumentos integrantes de la democracia contemporánea son el resultado de un largo devenir histórico, de aportaciones racionales que a lo largo de los años y de los siglos los van moldeando y del acomodo de los mismos a la realidad del siglo XXI. Por eso, una forma sencilla de acercarse al análisis de la forma de Estado democrática actual es recorrer, histórica y conceptualmente, las nociones básicas que la componen y analizar su proceso de acoplamiento al mundo de hoy, con una exposición de las disfunciones que surgen en ese trance.

Por una razón de lógica y de coherencia, se abordará exclusivamente, y por el siguiente orden, el análisis de la institución parlamentaria, de la

y monarquía; y a partir de entonces se mantiene esta contraposición en las obras de autores como Hobbes o Rousseau). Otras, tienen en cuenta la proveniencia social de los dirigentes (si Aristóteles se había centrado en el número para clasificar las distintas formas de gobierno –aunque ya había hecho una valoración sociológica al referirse a la *politeia* de la clase media como la más deseable–, fue Polibio con su teoría de la forma mixta de gobierno el que introdujo el elemento sociológico en la investigación; en esta línea continuaron Cicerón, la Escolástica Medieval o Santo Tomás de Aquino, para después ser uno de los elementos sobre los que se asienta la primitiva teoría del constitucionalismo moderno que defienden Harrington, Locke, Bolingbroke, Montesquieu o los Federalistas). Finalmente, algunas clasificaciones optan por una mezcla de los dos criterios anteriores (debidas, fundamentalmente a Montesquieu, que unió los criterios numéricos de Aristóteles y Maquiavelo y los sociológicos de la tradición de la forma mixta, y enriqueció la clasificación introduciendo un criterio ideológico, esto es, vinculando cada tipo de gobierno con un principio moral o idea social: la virtud en la democracia, la moderación en la aristocracia, y el honor en la monarquía, todas ellas consideradas Repúblicas frente el régimen despótico que está basado en el temor y que precisamente se evita a través del instrumento de la separación de poderes, que es tanto una fórmula técnica cuanto un sistema de equilibrio entre las distintas fuerzas sociales). Pero además, hay que insistir en que, conceptualmente, se confunden frecuentemente las nociones de forma política, forma de Estado y forma de gobierno. La definición de qué es una forma de Estado se aprecia con más claridad mediante su contraposición con las otras dos nociones. Formas políticas son las distintas manifestaciones de convivencia política en la Historia: desde la polis, la República e Imperio Romanos, el Feudalismo, la Constitución Estamental, el Estado Moderno y su evolución como Estado Absoluto, Estado Liberal, Estado Democrático, Estado Social hasta llegar al Estado Contemporáneo. Forma de Estado es la que hace referencia al modo en que se relacionan los tres elementos constitutivos del Estado: poder, territorio y población (y por tanto Estado autocrático frente a Estado democrático o Estado centralizado frente a Estado compuesto). Forma de gobierno, por último, es la que se centra en la relación entre los tres poderes del Estado: parlamentarismo o presidencialismo y la que concierne a la Jefatura del Estado, monarquía o república. En todo caso, la confusión –tal vez interesada– se aprecia incluso en el artículo 1.3 de la Constitución Española «*La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria*».

democracia y de los partidos políticos y del Estado de Partidos. Los demás conceptos irán surgiendo paralelamente al hablar de cada uno de los anteriores. La opción por esta secuencia expositiva constituye una mezcla de razón y de historia: en un primer momento, surge el Parlamento como órgano de representación más o menos amplia; más tarde, el Parlamento sufre un proceso de democratización con la conversión del Estado Liberal en Estado y Democrático de Derecho –al margen de que la noción de democracia existiera ya antes de su plasmación histórica y política concreta–; en una tercera fase, al servicio de tal Estado Democrático, se articulan los partidos políticos como instrumentos necesarios para permitir la democratización de los poderes públicos; finalmente, y a modo de círculo que se cierra, tal Estado de Partidos, necesario para hacer practicable la democracia conquistada, tiene su repercusión en el Parlamento, que se convierte en lo que la doctrina italiana denominó un «Parlamento *grupocrático*». El Parlamento *grupocrático* es el Parlamento del siglo XXI y uno de los rasgos que, entre otros muchos y como se reflejará en la segunda parte de este estudio, caracterizan a la democracia contemporánea.

Así pues, la primera parte de estas páginas se centrará en el análisis y la exposición descriptiva de las nociones anteriormente mencionadas, mientras que la segunda consistirá en un acercamiento directo a la democracia contemporánea de nuestros días.

II. PRIMERA PARTE. LA FORMA DE ESTADO DEMOCRÁTICA EN GENERAL: PARLAMENTO, DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS Y ESTADO DE PARTIDOS

A) *El Parlamento: concepto, significación, origen y evolución*

1. *Concepto y significación*

El **Parlamento**: organismo colectivo que asume la tarea principal de la discusión y voto de las leyes, como decía PÉREZ SERRANO (2), y que

(2) PÉREZ SERRANO, Nicolás, «Tratado de Derecho Político», Civitas, Madrid, 1984, p. 525.

actualiza a la sociedad en el sistema de gobierno a través del fenómeno de la representación (3).

El primer uso de la expresión «Parlamento» se remonta, al parecer, al año 1248, en Runnymede, con Enrique III, en los tiempos en los que se dictó la celeberrima Carta Magna (4). En España, su denominación histórica y tradicional ha sido la de «Cortes», que recoge hoy el Título III de la Constitución.

(3) Dice LÖWENSTEIN que la *«aparición de la representación política va a ser un descubrimiento tan importante para el hombre como la rueda o la máquina de vapor en la medida en que permite que el poder no permanezca monolítico»* (vid. LÖWENSTEIN, Karl, «Teoría de la Constitución», Ariel Derecho, Barcelona, 1986, p. 60). Sin embargo, el mandato parlamentario (en el que se hace efectiva la idea de representación) se iba a concebir, durante la Edad Media, desde una perspectiva iusprivatista, caracterizándose por las notas de estamentalidad, imperatividad, limitación, retribución y revocabilidad. Posteriormente, la concepción de la representación va a evolucionar, dotando al mandato de un nuevo sentido jurídico y político: se convertirá en nacional, representativo, libre y no revocable. Tal es la concepción del mandato parlamentario que se recoge en la mayoría de las Constituciones de nuestra época y entorno. Ahora bien, con el paso del Estado liberal al Estado democrático, se producen cambios que van a incidir en la teoría de la representación y en la realidad política del mandato parlamentario, que, pese a ello, sigue concibiéndose sobre los patrones liberales: la aparición de nuevas clases sociales, la extensión del sufragio universal, la sustitución del sistema electoral mayoritario por un sistema proporcional y la de las circunscripciones uninominales por las plurinominales, la aparición de los partidos políticos de masas, el consiguiente surgimiento del sistema de listas... Todo ello lleva a consecuencias denunciadas por la doctrina jurídica y política, que habla de que la escala de la representatividad disminuye, de que a la concepción individualista de la representación le va a sustituir una representación comunitaria y de que los partidos políticos devienen actores fundamentales en el proceso de participación política y de representación, tanto en su relación con los electores cuanto en su relación con los parlamentarios.

(4) La «Carta Magna» de 1215, otorgada por Juan sin Tierra ante sus barones en Runnymede. Como dice GARCÍA PELAYO, Manuel, matizando su significado histórico-político «Derecho Constitucional Comparado», en «Obras Completas», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, vol. I, p. 434, *«Se trata de una de tantas Cartas generales acordadas entre estos –los estamentos privilegiados– y el príncipe; no pretende establecer nada nuevo, sino restablecer las antiguas costumbres, y expresa una serie de derechos subjetivos de índole heterogénea, desde las libertades de la Iglesia hasta normas de Derecho hereditario o matrimonial, que el monarca debería respetar en el futuro... Mas en modo alguno deja por ello de tener importancia para el conjunto de la historia constitucional británica, si bien no tanto por lo que es en sí, cuanto por las representaciones simbólicas a ella adheridas»*.

Antes de indagar en su origen y evolución, es necesario recordar que, como apunta FRAGA IRIBARNE (5), el Parlamento es una institución esencial en el Estado Moderno, igual que lo fue la Monarquía o quizás de manera aún más representativa. Efectivamente, el Parlamento ha sido pieza constitucional clave en la que se ha ido plasmando la evolución del Estado: desde su aparición, con la llamada constitución estamental (6); la progresiva ampliación en su composición, durante la Edad Media; su desaparición, con el absolutismo monárquico continental europeo; su resurrección, de manos del Estado Liberal alumbrado por la Revolución Francesa; su declive, en la época de la Restauración; su definitivo asentamiento, con las revoluciones liberales y democráticas que preñan el siglo XIX; su crisis y racionalización, durante el siglo XX; y su incontestable importancia a la vez que cuestionamiento en los albores del siglo XXI. El Parlamento ha sido siempre, en definitiva, un termómetro político de la evolución del Estado.

2. *Origen y evolución*

Se apuntaba con anterioridad que, desde una perspectiva temporal e histórica, el Parlamento constituye un punto de partida, al margen de que de manera paralela e incluso previa surgiera también la idea de democracia que, sin embargo, se materializa políticamente muchos siglos después. Antes de analizar el cómo de la evolución de la institución parlamentaria es necesario enmarcar su historia en el contexto de dos premisas. Por una parte, la reflexión en torno a su surgimiento comienza solamente en el siglo XIX (7), en una época tan proclive como aquélla a la historia y a la vuelta atrás de la mirada, quién sabe si por tratar de

(5) Tal es una de las ideas fundamentales que se extrae de la lectura de: FRAGA IRIBARNE, Manuel, «El Parlamento británico desde la "Parliament act" de 1911», Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960.

(6) La Constitución Estamental, es, para, NAEF una primera manifestación del Estado Moderno; para otros, una forma política previa. Vid. NAEF, Werner, «De la idea del Estado en la Edad Moderna», Ediciones Nueva Epoca, Madrid, 1946, p. 12.

(7) GARCÍA PELAYO se refiere a esta reflexión de los autores del siglo XIX en «Derecho Constitucional Comparado», en «Obras Completas», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, vol. I, pp. 431 y 432 y cita las aportaciones de autores como MARTÍNEZ MARINA, GIERKE, HINTZE o SPANENBERG.

entender así un futuro que iba a poner fin al «mundo de ayer» (8) o más simplemente, por la razón práctica de que los Parlamentos liberales que comenzaban a surgir por toda Europa necesitaban buscar un precedente en el que apoyarse y en el que inspirarse ante el vacío producido por siglos de absolutismo. Por otra parte, como puntualizaba Sir Winston CHURCHILL, *logic has proved fatal to parliamentary government*. Esto es, el Parlamento se caracteriza por su naturaleza empírica y evolutiva, a pesar de la existencia de aportaciones racionales en su configuración, funciones y funcionamiento, especialmente en dos momentos: con el liberalismo y, en la época de entreguerras, con el movimiento de racionalización del sistema.

Históricamente, el Parlamento encuentra sus precedentes remotos en las asambleas de la Antigüedad y el Medievo. En Grecia, con la idea (entre mítica y real) de un *ágora* en la que los ciudadanos –no hay que olvidar que una minoría– discutían acerca de los asuntos públicos (9). En Roma, durante la República, con los elementos asamblearios de la forma mixta de gobierno que constituyó aquella forma política: los comicios curiados, centuriados y tribales, los concilios de la plebe y su

(8) «El mundo de ayer» es, como es sabido, el bello y sugerente título de una de las novelas del genial escritor STEFAN ZWEIG. En el prólogo de su obra dice: «*En conversaciones con amigos más jóvenes, cada vez que les cuento episodios de la época anterior a la Primera Guerra Mundial me doy cuenta, por sus preguntas estupefactas, de hasta qué punto lo que para mí sigue siendo una realidad evidente, para ellos se ha convertido en histórico o inimaginable. Y el secreto instinto que mora dentro de mí les da la razón: se han destruido todos los puentes entre nuestro Hoy, nuestro Ayer y nuestro Anteayer... Nosotros, por el contrario, lo hemos vivido todo sin vuelta atrás, del antes no ha quedado nada ni nada ha vuelto; se nos ha reservado a nosotros el "privilegio" de participar de lleno en todo aquello que, por lo general, la historia asigna cada vez a un solo país y un solo siglo. Una generación era testigo, como máximo, de una revolución; otra, de un golpe de Estado; una tercera, de una guerra; una cuarta, de una hambruna; una quinta, de una bancarrota nacional... y muchos países privilegiados y no menos generaciones afortunadas ni siquiera habían tenido que vivir nada de esto*». Vid. ZWEIG, Stefan, «El mundo de ayer. Memorias de un europeo», El Acantilado, Barcelona, 2001, pp. 11 y 12.

(9) En Grecia, los ciudadanos eran los miembros de la polis y los únicos que tenían derecho a tomar parte en la vida política, a través del desempeño de los diversos cargos públicos, frente a los esclavos y los metecos o extranjeros. La ciudadanía era un privilegio que se obtenía por nacimiento, pues el griego continuaba siendo ciudadano de la polis a la que pertenecían sus padres. En la Atenas de Pericles, estos ciudadanos estaban divididos en eupátridas o terratenientes, agricultores propietarios, comerciantes y artesanos urbanos y jornaleros.

arquetípico Senado. Los pueblos germánicos, de manera mucho más primaria y menos elaborada, con las reuniones que los varones capaces para el ejército celebraban por la noche, a la luz de la luna y haciendo ruido con las armas, para adoptar las decisiones comunitarias, como cuenta TÁCTO (Germania, 11). La Iglesia, con los sínodos y concilios de todo tipo que pueblan la Antigüedad y la Edad Media. Las órdenes religiosas con sus asambleas propias. Más adelante surgirán los que la doctrina italiana bautizó como «*preparlamentini*», esto es, la curia feudal del rey, compuesta por el séquito real de los «*meliores et maiores terrae*» que ejercían funciones de *auxilium* y *consilium* al monarca.

Durante la Baja Edad Media, los Parlamentos estamentales pasan a ser elemento esencial de la forma política que se ha denominado «constitución estamental» (10). Tales Parlamentos son el resultado de la evolución de las curias feudales en un cuádruple sentido: aumento de su composición, convocatoria más o menos regular, obtención de funciones propias y surgimiento de la institución de la representación. Su composición aumenta, sobre todo, como consecuencia de la introducción en ellos del estado llano (como muestra ejemplar, la evolución que experimenta el Parlamento británico con las fechas-hito de 1254, 1265 y 1295 (11)). Por su parte, la obtención de funciones propias y no de mero *consilium*, va a ser consecuencia de dos realidades: una, de tipo práctico –las necesidades dinerarias del Rey se acentúan ante el crecimiento de la guerra y de las funciones de un Estado moderno emergente y concentrado en torno a su persona–, otra, de tipo teórico –la máxima *quod omnes tangit ab omnibus aprobetur* (12)–. Finalmente, la institución

(10) Vid. GARCÍA PELAYO, Manuel, «Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político», en «Obras Completas», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, vol. I, pp. 1063 y ss.

(11) En lo que a la evolución de la composición del Parlamento británico respecta, es útil recordar lo siguiente: desde Enrique II había un Magnum Concilium formado por los magnates eclesiásticos y laicos que habían recibido su fundo del rey; a ese Magnum Concilium se añaden, en 1254, dos representantes de los caballeros de cada condado; en 1265, Simon de Montfort convoca también a los representantes de ciudades y burgos, los pobres y humildes comunes; en 1295: Eduardo I convoca el llamado «Parlamento modelo» formado por los tres estamentos del reino, *oratores*, *bellatores*, *laboratores* y los funcionarios de la Corte.

(12) Esta máxima, tomada de un texto del Código de Justiniano relativo a la tutela en el Derecho Privado, fue objetivo de difusión en la Decretales papales, tiene un indudable calado democrático, pues lo que significa es que aquello que a todos afecta debe ser adoptado o decidido por todos.

de la representación aparece en su concepción medieval: estamental, retribuida, limitada, revocable e imperativa.

Los Parlamentos modernos constituyen un nuevo peldaño en la evolución de la institución. Su análisis exigiría diferenciar entre tres tipos distintos: el británico, el estadounidense y los continentales.

El Parlamento británico es un ejemplo, como explica ULLMAN (13), de la victoria del *regnum* frente al *rex* (14): si, políticamente, la historia de la Edad Media se concibe como una gran tensión entre los dos polos de la llamada «constitución estamental», la historia política moderna es precisamente la de la victoria de uno u otro de esos dos elementos, concretados en el Parlamento y el monarca respectivamente.

Por su parte, el Parlamento de los Estados Unidos es el ejemplo paradigmático de una institución parlamentaria creada racionalmente frente a la aparición empírica de las demás, y son precisamente su origen racional y su evolución histórica los que lo dotan de características especiales (15).

(13) ULLMAN, Walter, «Historia del pensamiento político en la Edad Media», Ariel, Barcelona, 1999.

(14) El sistema constitucional británico es un ejemplo de triunfo del *regnum* frente al *rex*, antes de lo que se produce en otros países. Allí, la consecución de una monarquía constitucional, que después se transformaría en parlamentaria, se produce antes que en el continente, durante la Edad Moderna, y sin solución de continuidad con la historia constitucional anterior. En concreto, el triunfo del constitucionalismo en Inglaterra se logra tras una sucesión vertiginosa de acontecimientos (cesarismo de los Tudor, reinado de los primeros Estuardo, Parlamento Largo entre 1641 y 1649, Guerra civil entre los realistas anglicanos y los parlamentarios calvinistas, Protectorado de Cromwell, reinado de los segundos Estuardo, Revolución Gloriosa en 1688 y progresiva evolución hacia la formación del sistema parlamentario a partir del reinado de la Reina Ana en 1700), que se aderezan con un riquísimo pensamiento político (Tomás Moro, Smith, Hooker, Jacobo I, Bacon, Coke, Hobbes, levellers, diggers, pensadores republicanos, Locke, Bolinbroke, Walpole o Burke).

(15) Una de las características del constitucionalismo de los Estados Unidos es la introducción de una segunda cámara de representación territorial. En ambas Cámaras, la de Representantes y el Senado, destacan, entre otros rasgos, los siguientes: incompatibilidad con la pertenencia al equipo del Presidente, importancia de las Comisiones –de *government by committees* habló WOODROW WILSON–, inexistencia de una verdadera disciplina de partidos, frecuencia del *ticket splitting* (fenómeno consistente en que aparezcan mayorías distintas en el Poder Legislativo y la Presidencia) y fortaleza del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo –dado el principio de funcionamiento con arreglo a una estricta división de poderes que es característico de los regímenes presidencialistas–.

Finalmente, los Parlamentos continentales constituyen el fenómeno opuesto al británico: suponen la victoria del *rex* frente al *regnum*. La evolución de estos últimos es compleja, pero su entendimiento, incluso superficial, es imprescindible para vislumbrar cómo se ha llegado a la institución parlamentaria actual. A base de mínimas pinceladas, la evolución de los Parlamentos del continente europeo se podría estructurar secuencialmente en cuatro etapas: absolutismo, liberalismo, Restauración y democracia.

Primero, por tanto, los Parlamentos del absolutismo. Sobre ellos lo más gráfico sería callar, porque apenas existieron. Durante la época del absolutismo se produce un declive generalizado de la institución parlamentaria en todo el continente, que propicia la desaparición de facto de la institución. Recuérdese que se tuvo que indagar en los archivos franceses el procedimiento de convocatoria de los Estados Generales, en el momento previo a la Revolución Francesa, dado que hacía más de un siglo y medio que tales Estados no habían sido objeto de convocatoria (16).

Segundo, tras la victoria de las revoluciones liberales (17), los Parlamentos del liberalismo. En un momento anterior se ha apuntado cómo la reflexión en torno a la institución parlamentaria comienza en el siglo XIX, precisamente porque resurgen los Parlamentos con la victoria del liberalismo frente al absolutismo. A diferencia de las instituciones par-

(16) En Francia, Luis XVI tiene que ceder a las pretensiones de la nobleza y convoca los Estados Generales el 8 agosto de 1788 para el 1 de mayo de 1789. Dado que desde la regencia de María de Medicis en 1614 no se habían convocado, hubo que investigar el procedimiento de convocatoria en los archivos históricos de las provincias.

(17) Las revoluciones liberales se producen en varios bloques. Además de las paradigmáticas de Inglaterra, Estados Unidos y Francia, la generalización de las mismas se da en dos fases: primero, hacia 1820, se suceden las revoluciones mediterráneas, fracasadas en su mayor parte (pronunciamiento de Riego en Cabezas de San Juan que repuso la Constitución de 1812, del Ejército portugués en Oporto que propició el surgimiento de unas Cortes Constituyentes que dieron al país el Estatuto liberal de 1822, del General Guglielmo Pepe en Nola que acababa con la imposición de la Constitución de 1812 a Fernando I; es también el momento de la independencia de Grecia del pueblo turco y de la emancipación de las colonias iberoamericanas); después, hacia 1830, se revoluciona de nuevo todo el continente europeo, esta vez con éxito, y se implantan formas liberales (revolución francesa de 1830, independencia de Bélgica, sucesión de alzamientos en Italia en la época del Risorgimento y las insurrecciones liberales alemanas de 1830).

lamentarias de épocas anteriores, y también al contrario de lo que se había indicado –que el Parlamento aparece de una manera empírica–, las asambleas parlamentarias decimonónicas son instituciones asentadas y construidas fundamentalmente sobre la razón (18): monocamerales (19), autónomas –frente a la injerencia de otros poderes del Estado–, basadas en una nueva concepción de la representación política –nacional, universal, ilimitada, gratuita, irrevocable–, centradas en la institución plenaria –en donde la libre discusión permitía el acercamiento a la verdad– y soberanas.

Tercero: los Parlamentos de la Restauración. Es sabido, sin embargo, que a ese crecimiento del liberalismo le sigue un intento de regreso a las estructuras absolutistas en la época de la Restauración, ese breve ensayo de conciliación entre absolutismo y liberalismo que, como dice NAEF, se acaba estrellando como una ola contra la orilla de la realidad (20). Durante la época de la Restauración la forma de Estado paradigmática va a ser la monarquía constitucional (21). En ella, la institución

(18) En cierto modo, se unen, en los Parlamentos del liberalismo, la «Razón-Diosa» del siglo XVIII y el historicismo y romanticismo del siglo XIX.

(19) SIEYES utilizaba un conocido argumento favor del monocameralismo: si la ley era la expresión de la voluntad general y la voluntad general no podía ser más que una en cada instante, entonces la dualidad de Cámaras debía descartarse, porque si ambas coinciden hay redundancia y si discrepan conflicto.

(20) Vid. NAEF, Werner, «De la idea del Estado en la Edad Moderna», cit., pp. 136 a 138: «*Todo ello, empero, no fue más que un mero episodio, una oleada que surge y se quiebra antes de llegar a la orilla... tropieza, pues, para su eficacia real con obstáculos insuperables, deshaciéndose contra las potencias de la realidad*».

(21) Vid. FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel y PÉREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, Alfredo, «La monarquía y la Constitución», Civitas, Madrid, 1987, pp. 20 a 71, en donde los autores explican cuáles son las características de la monarquía limitada y de la monarquía constitucional, dos formas de gobierno con alguna diferencia, pero que, en definitiva, responden a una misma base doctrinal: el llamado principio monárquico. Tal postulado es la construcción jurídica que intenta dar respuesta a la necesidad de conciliación entre el Antiguo Régimen y algunos de los postulados de la Revolución Francesa. Aparece como tal concepto político en los debates constituyentes de la Carta francesa de 1814 y después es objeto de teorización por SCHELDEL. Consiste, fundamentalmente, en el reconocimiento de los siguientes principios: soberanía del Rey y por tanto titularidad del poder constituyente y de la competencia residual –aquella no atribuida constitucionalmente a otros órganos–, autolimitación del ejercicio del poder a través de una Constitución otorgada o pactada entre las Asambleas Representativas y el Rey, existencia de un monarca al que corresponde el poder ejecutivo, la iniciativa legislativa, el derecho de veto, el derecho de

parlamentaria también está presente pero ofrece unas características distintas a las de los Parlamentos liberales, precisamente por ese intento de conjugar conservadurismo y liberalismo que constituye la esencia de ese tiempo de la Restauración: bicameralismo, limitación a la autonomía parlamentaria, representación nuevamente estamental, aumento de las funciones del monarca en el procedimiento legislativo y en el funcionamiento del Parlamento.

Cuarto: los Parlamentos democráticos. El gran cambio de la institución parlamentaria se produce un tiempo después, con el advenimiento de las revoluciones democráticas que van a dar lugar a los Parlamentos que constituyen el punto de partida de los de hoy. Los cuerpos legislativos de la etapa democrática van a ser más representativos que nunca pero también van a generar muchos más problemas. Por primera vez es la totalidad de la ciudadanía la que tiene acceso a los derechos políticos y, consecuentemente, es la nación en su conjunto la que se refleja en el espectro parlamentario: es entonces cuando la nación y el pueblo acaban por identificarse (22). La generalización del

disolución de las Cámaras, el derecho de gracia, la representación del Estado y la Jefatura del mismo (que se dotó de contenido a través de las teorías del poder neutro). Su mejor ejemplo práctico son el artículo 57 del Acta Final de Viena de 1820, la Constitución de Baviera de 26 mayo 1818, la Carta Francesa de 14 junio de 1814 y la Constitución de 30 julio 1830 en Francia. En las monarquías de estas características se va introduciendo cada vez más el principio democrático, de manera que entre la monarquía limitada propiamente dicha y la parlamentaria aparece la monarquía constitucional, en la que las características anteriores se matizan: la soberanía es compartida, las Constituciones son pactadas, el Rey tiene sólo los poderes atribuidos por la Constitución y la representación reside en las Cortes con el Rey –precisamente por eso va a ser éste el momento histórico y constitucional en el que surge el gobierno como órgano de relación entre el Rey y el Parlamento–.

(22) La doctrina de la soberanía nacional se va a oponer a la soberanía popular en un primer momento. Según las tesis de la soberanía popular ésta corresponde a cada uno de los individuos que forman la comunidad política, que la ejercitan directamente a través del derecho de sufragio para construir con ella la voluntad general. Por el contrario, según las tesis de la soberanía nacional, ésta no corresponde parcialmente a cada individuo sino de manera total a la Nación, pero en la medida en que esta es un cuerpo que no puede actuar por sí mismo requiere de una representación a través de una asamblea que manifieste su voluntad. Consecuentemente, el sufragio se convierte en una función que la Nación encarga sólo a los ciudadanos más capacitados intelectual o económicamente. Después, con la democratización del Estado, soberanía nacional y popular van a significar lo mismo, porque la Nación aumenta hasta identificarse con el Pueblo.

sufragio y la consiguiente ampliación de la representación hacen que se resientan los moldes clásicos sobre los que estaba construido desde antiguo el Parlamento. Algunas de esas disfunciones van a ser solucionadas después de la segunda posguerra mundial, otras perviven y caracterizan a la democracia representativa de nuestros días a la espera de cambios más fáciles de formular en teoría que de llevar a la práctica. La mejor muestra de ese resentimiento, de esas dificultades de adaptación de la realidad democrática a los moldes clásicos, se halla en que el Parlamento se convierte en una Cámara de partidos, de grupos parlamentarios, no ya de individuos. A la realidad del nuevo Parlamento *grupocrático* se le ha prestado atención en lo organizativo, en lo funcional y en lo reglamentario. Pero pese a ello y en el fondo, se continúa exigiendo al Parlamento y pensando en él desde los parámetros clásicos, y la imagen mental con la que en muchos casos se trabaja es la de una institución de corte liberal y decimonónico: la que GARCÍA PELAYO denominaría «arquetípica» (23).

Además, ese Parlamento de grupos va a verse afectado por problemas que antes no existían, pero también por soluciones racionales a los mismos. El asamblearismo, propio del período de entreguerras e incluso de la segunda posguerra mundial –la IV República Francesa es un buen ejemplo–, se va a ver compensado y solucionado a través de la llamada racionalización del parlamentarismo, un movimiento que consistió en la ideación y puesta en marcha de una serie de mecanismos de corrección de los excesos del sistema (mediante el empleo de sistemas electorales corregidos con barreras o la obstaculización en el uso de los medios de control-responsabilidad). Igualmente, a la existencia de parcelas exentas al control judicial basada en la antigua y extensiva forma de interpretar la «autonomía» parlamentaria le va a poner coto la penetración del Derecho en todos los resquicios del poder. El abandono de la teoría del *interna corporis acta* –consistente en la imposibilidad de enjuiciar desde fuera lo que era un acto de naturaleza puramente organizativa o interna–, la pérdida de funciones jurisdiccionales del Parlamento, la juridificación del control de las actas electorales de los elegidos, la posibilidad de recurrir los actos parlamentarios

(23) Vid. GARCÍA PELAYO, Manuel, «Mitos y símbolos políticos», en «Obras Completas», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, vol. I, pp. 906 y ss.

ante los órganos jurisdiccionales y de justicia constitucional, son pasos adelante en la consecución de la célebre lucha contra las inmunidades del poder a la que se refirió en su día GARCÍA DE ENTERRÍA (24).

No hay que olvidar, en este breve recorrido por la historia del Parlamento y su evolución, los ejemplos de corporativismo parlamentario, dentro de los que destacan episodios como los de la Italia fascista, con su Cámara de los Fascios y las Corporaciones. En ellos se pone de relieve una manifestación de democracia que ya no es parlamentaria sino de naturaleza «orgánica» y que, pese a denominarse a sí misma como tal, niega la premisa básica de la forma de Estado: el principio de igualdad de los hombres frente a las instituciones y entre sí.

B) *La democracia: concepto, precedentes teóricos e históricos, contenido ideológico*

1. *Concepto*

Democracia es un término de origen griego que, etimológicamente, significa «gobierno del pueblo». El concepto se vincula directamente según la clásica distinción de ORTEGA, a la cuestión de «quién» ejerce el poder, de la misma manera que otros como el de «liberalismo», se relacionan con el problema del «cómo» se ejerce ese poder.

Existen múltiples definiciones de democracia. Dos de las más sencillas y claras son las procedentes de LINCOLN (25) cuando habla de «un

(24) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo: poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos», Civitas, Madrid, 1974. No obstante, esa juridificación sigue presentando excepciones o matizaciones. Así, por ejemplo, el régimen de impugnación judicial de los actos parlamentarios suele tener un carácter especial; también existen ejemplos de mantenimiento en manos del Poder Legislativo de la competencia para controlar la legalidad de las actas electorales –competencia atribuida al Poder Judicial en el artículo 71 de la Constitución Española de 1978–; igualmente, perviven supuestos de Parlamentos con competencias jurisdiccionales –el paradigmático es la Cámara de los Lores británica, pero también las Cámaras estadounidenses, italiana o alemana mantienen algunas.

(25) «Declaramos... que en esta nación, bajo la ayuda de Dios, renacerá la libertad, y que el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo no perecerá en la tierra».

gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo» y de GARCÍA PELAYO (26) que se refiere a aquella forma de Estado en la que el pueblo es el sujeto y el destinatario del poder político. La «democracia» es, por tanto, una forma de Estado. No hay que olvidar, no obstante, que el término «democracia» puede estar adjetivado; a través de las diversas adjetivaciones, se le pueden dar sentidos muy distintos e incluso contradictorios con el originario. Cabe hablar, así, de democracia «popular» u «orgánica», dos formas de Estado que contrarían lo que en puridad se entiende por forma de Estado democrática. También se emplea con frecuencia el término «democracia parlamentaria», que, a diferencia de los anteriores, sí coincide con la noción de democracia previamente apuntada, con el añadido de que la misma se logra a través de la institución parlamentaria.

2. Precedentes teóricos e históricos

Doctrinalmente, la idea de democracia ha recorrido, como la mayoría de los conceptos políticos, un largo camino que tiene su punto de partida en Grecia: esa civilización descubridora de la política, del individuo y de la libertad (27). Así se aprecia en las obras de autores como HERODOTO (que ofrece, en el Libro III de su «Historia», la ficción

Adress at the dedication of the Gettysburg Nacional Cemetary (19 de noviembre de 1863), en «The Life and Writing of Abraham Lincoln», ed. De Ph. Van Doren Stern, Nueva York, 1940, p. 786, *op. cit.* en GARCÍA PELAYO, Manuel «Derecho Constitucional Comparado», *op. cit.*, vol. I, p. 508.

(26) GARCÍA PELAYO, Manuel, «Derecho Constitucional Comparado», en «Obras Completas», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, vol. I, p. 366.

(27) Así lo resume H. D. F. KITTO, en «Los Griegos», Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1994, pp. 5-13: *«en una parte del mundo, beneficiada durante siglos por un intenso proceso civilizador, surgió poco a poco un pueblo, no muy numeroso, ni tampoco temible por su poder, ni por cierto bien organizado, que forjó una concepción absolutamente nueva sobre la vida humana y que mostró, por vez primera, cuál debía ser la función del espíritu del hombre... Los propios griegos se sintieron, de un modo simple y natural, diferentes a los otros pueblos... Los bárbaros son esclavos, nosotros, los helenos, somos libres... ¿Qué quería él expresar con esta “libertad” del griego y esta “esclavitud” del extranjero? El griego era gobernado por la Ley, una Ley conocida que respetaba la justicia... Incluso ante los dioses oraba el griego erguido como un hombre, aunque conocía tan bien como cualquiera la diferencia entre lo divino y lo humano. Sabía que no era un dios, pero tenía, por lo menos, conciencia de ser hombre».*

literaria de una discusión que mantienen los magnates de la corte de Persia acerca de las ventajas y los inconvenientes de las distintas formas de gobernar (28), después de la derrota y muerte de los magos), ARISTÓTELES (en su «Política») o PERICLES en la célebre Oración Fúnebre (que, tal y como la transmite TUCÍDIDES, insiste en que «*Tenemos un régimen que no tiene nada que envidiar al de otras ciudades... Su nombre es democracia*»).

Desde el siglo III a.C. hasta el siglo XIX, el concepto de democracia sufre un largo eclipse y, al tiempo, se va tiñendo de un sentido peyorativo, como explica SARTORI (29). A pesar de esta aparente desaparición de la noción, las ideas democráticas siguieron presentes a través de la Iglesia: en las teorías conciliares de autores como GERSON, D'AILLY o NICOLÁS DE CUSA –que, a grandes rasgos, defienden la superioridad del concilio sobre el Papa–, o, más tarde, en la concepción puritana de la Iglesia (30) –un gobierno de iguales basado en el consentimiento de todos: «*We do solemnly and mutually, in the presence of God and of one another, convenat and combine ourselves into a civil and politic body*», rezaba el acuerdo de los Padres Peregrinos en el siglo XVII cuando arribaban a las costas de Massachusetts–. De ahí se trasladan al plano político –tras las precoces aportaciones de autores como MARSILIO DE PADUA– en la guerra civil inglesa de manos de los *levellers* o «niveladores», en el «Agreement of the people» la obra de su principal líder, JOHN LILBURNE. LOCKE aportará el principio de gobierno por mayoría al escribir que «*Siendo lo que mueve a cualquier comunidad el consentimiento*

(28) TRUYOL Y SERRA, Antonio, «Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado», Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1998, vol. I, p. 123.

(29) SARTORI, Giovanni, «Elementos de teoría política», Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1992, p. 27. Las razones por las que se tiñe de un sentido peyorativo el concepto de democracia son múltiples: la experiencia de las democracias antiguas fue breve y degenerativa, Aristóteles había clasificado a la democracia entre las formas malas de gobierno... De hecho, sólo en 1794 Robespierre volvió a emplear el término en un sentido positivo, lo que le valió cincuenta años más de falta de aceptación.

(30) En esta filosofía puritana, aparecen, junto a estas teorías democráticas las ideas del contrato social y ambas se entremezclan y confunden. Sin embargo una y otra noción se pueden diferenciar de la siguiente manera: por el contrato social se alumbró, democráticamente, la comunidad política. La democracia es la forma en la que se gobierna esa comunidad política ya nacida: con respeto a la igualdad y a la participación de todos los ciudadanos que forman parte de la misma.

de los individuos que la componen, y visto que un solo cuerpo sólo una dirección puede tomar, precisa que el cuerpo se mueva hacia donde lo conduce la mayor fuerza, que es el consentimiento de la mayoría» (31). ROUSSEAU será el más claro representante del pensamiento democrático: porque para él todos los hombres son iguales, porque a través de un contrato social alumbran la comunidad política, porque en sus decisiones participan todos y porque de su participación emana la voluntad general a la que todos están sometidos precisamente por eso, por ser «general» (32).

Desde una perspectiva histórica y no doctrinal, los ejemplos de prácticas democráticas se encuentran en el *ágora* griega (con los matices de la democracia ateniense, que, como ya se ha apuntado, sólo reconocía a una minoría como ciudadanos), los pueblos germánicos, las asambleas romanas, las experiencias del primer cristianismo, de los concilios de la Iglesia, de los cónclaves de las órdenes religiosas... En definitiva, la democracia como idea –de participación de todos en los asuntos públicos–, se materializaba y se materializa, en la práctica, en la reunión de todos para discutir y decidir sobre los asuntos públicos, reuniones que no son más que los distintos ejemplos de precedentes de los Parlamentos modernos de los que antes se ha dado cuenta.

3. *Contenido*

Pero la noción «democracia» se caracteriza por su contenido. De él se ha dicho ya que es el de una forma de Estado en la que los titulares del poder son también los destinatarios del mismo. El logro de este contenido esencial que, aparentemente, es sencillo, resulta, sin embargo, tardío desde el punto de vista histórico y complejo desde la perspectiva de su materialización práctica. La puesta en marcha real del gobierno democrático se logra a través del empleo de una serie de técnicas y de instrumentos que constituyen la concreción de los principios integrantes de la idea democrática. Unas y otros, técnicas y principios a los que

(31) SABINE, George H, «Historia de la teoría política», Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F, 1994, p. 409.

(32) Véase ROUSSEAU, Jean-Jaques, «El contrato social», Eda, Madrid, 1982.

responden, han terminado por convertirse en elementos consustanciales a la democracia. Esto explica que, frecuentemente, se tome al todo por la parte –la democracia como sufragio universal, la democracia como el gobierno de las mayorías, la democracia como la igualdad de derechos entre los ciudadanos–, a pesar de que la forma de Estado democrática lo es, precisamente, porque aún en sí todos los instrumentos que se requieren para hacerla posible. Puede resultar útil exponer aquí las más destacadas técnicas y principios que integran el contenido actual de ese «*gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*».

Así pues, el pueblo, conforme a la definición de LINCOLN, como elemento nuclear de la democracia: porque él es el que gobierna, él el objeto del gobierno y el fin del mismo. Consecuentemente, la explicación de las técnicas necesarias para llevar la democracia a la práctica están relacionadas con ese pueblo: ¿quién es?, ¿cómo es? y ¿cómo gobierna? En la respuesta a estas preguntas se encuentra también la respuesta a las técnicas que permiten el ejercicio democrático del poder.

a) ¿Quién es el Pueblo?: El Dogma de la igualdad

¿Quién es el pueblo? La respuesta a ese «quién» es objeto de tratamiento prolijo por la Teoría Política: ¿qué es un pueblo?, ¿cuándo existe?, ¿cuándo se convierte en nación?, ¿qué lo diferencia de otros? (33) Desde la perspectiva que aquí interesa, lo que caracteriza al pueblo al que la forma de Estado democrática apela es que está compuesto por hombres iguales, que, como se verá más adelante, son también «ciudadanos».

El pueblo y la noción de igualdad, primer dogma de fe del principio democrático. Porque si el gobierno es del pueblo y para el pueblo

(33) El concepto de «pueblo» ha sido ampliamente atendido por la Teoría Política. El mayor esfuerzo doctrinal se ha dirigido a intentar buscar una definición del mismo y a vincular su existencia natural con su «dimensión» política como elemento integrante del Estado, junto al territorio y al poder, conforme a la clasificación de JELLINEK. Destacan, en este sentido, las aportaciones del propio JELLINEK, de LEIBHOLZ o de HELLER, entre las más relevantes. Vid. JELLINEK, Georg, «Teoría General del Estado», Ed. Comares, Granada, 2000, pp. 398 y ss; HELLER, Hermann, «Teoría del Estado», Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1992, pp. 193 y ss y LEIBHOLZ, Gerhard, «Problemas fundamentales de la democracia moderna», Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pp. 203 y ss.

—o de todos y para todos— esos «todos», para poder serlo, tienen que ser suma de muchos necesariamente iguales. La expresión «todos» encierra una premisa anterior: que esos todos son iguales, porque, si no, no podrían ser «todos».

Si se ha anticipado, al hablar del pensamiento griego, que Grecia fue, entre otras cosas y quizás sobre todo, descubridora del individuo y con él de su politicidad y de su libertad, se puede aseverar que es el pensamiento cristiano —si es que cabe hablar de él como tal pensamiento y no como doctrina, como se plantea TRUYOL Y SERRA (34)— el que enfoca al ser humano desde el principio de igualdad, rompiendo con ello las barreras de estatus, nacionalidad o casta (como en Roma, Grecia, Oriente o la Europa de la Edad Media): todos los hombres y mujeres son hijos de un mismo Dios creador y hermanos entre sí, «*ya no hay judío ni griego*» (35).

Con el cristianismo, la noción de igualdad penetra en el pensamiento político de Occidente y se convierte, junto a la de libertad, en su punto de partida y en su objetivo: la libertad, o buena parte de ella, se consigue antes —con las revoluciones liberales que se inician en Inglaterra en 1688—; la igualdad tendrá que esperar a la oleada democratizadora que comienza en 1848 y perdura hasta nuestros días (y es precisamente por esas consecuciones históricas secuenciales, por lo que se hace políticamente posible la existencia de un liberalismo no democrático en los tiempos que median entre 1789 y 1848, tal y como explica BOBBIO (36)). La reflexión en torno a la igualdad del ser humano encuentra exponentes clásicos en MABY, MORELLY (37) y, desde luego,

(34) Sobre la existencia como tal del pensamiento cristiano, vid. TRUYOL Y SERRA, Antonio, *op. cit.*, vol. I, pp. 235-236.

(35) SAN PABLO, «Epístola a los Gálatas», III, 26-28: «*Pues todos sois hijos de Dios por la fe en Cristo Jesús. En efecto, todos los bautizados en Cristo os habéis revestido de Cristo: ya no hay judío ni griego, ni esclavo ni libre; ni hombre ni mujer, ya que todos vosotros sois uno en Cristo Jesús*».

(36) BOBBIO, Norberto, «Liberalismo y Democracia», Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1996.

(37) En la época de la Ilustración, dominada por la noción de libertad, hubo algunos autores que afirmaron la igualdad de los hombres, y por eso, algunos autores como TRUYOL Y SERRA los califican de «presocilistas o precomunistas». Vid. TRUYOL Y SERRA, Antonio, «Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado», Ed. Alianza Universidad Textos,

ROUSSEAU (de él dice TRUYOL Y SERRA que «*tuvo una infancia amargada por la injusticia, sentida como inherente a un status, y por ende, de índole colectiva y social, que agudizó en él definitivamente el ansia de igualdad*» (38)), y, desde el punto de vista jurídico, se plasma de manera ejemplar en el artículo 1º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (39). Hoy, su reconocimiento más claro se halla en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Constitución Española actual, que lo sitúa como pórtico de sus «Derechos y Libertades» en el artículo 14 (40).

b) ¿Cómo es el Pueblo? El dogma de la soberanía

¿Cómo es el pueblo? En democracia el pueblo es, por definición, soberano.

La soberanía nacional o popular (41), segundo principio nuclear del pensamiento democrático.

Madrid, 1998, vol. I, pp. 313 y 314. En estas páginas, Don Antonio sintetiza con su habitual claridad el pensamiento de estos dos pensadores y dice «*El hombre sólo podrá volver a su bondad primitiva si remonta la historia, siguiendo el modelo de la legislación conforme a las intenciones de la Naturaleza que presenta Morelly, y que incluye tres leyes fundamentales y sagradas: nada pertenecerá individualmente a nadie, a no ser aquellas cosas de que haga uso actual para las propias necesidades; todo ciudadano será hombre público, alimentado, mantenido y ocupado a expensas de la colectividad; cada uno contribuirá por su parte a la utilidad pública según sus fuerzas, sus talentos y su edad*».

(38) TRUYOL Y SERRA, Antonio, *op. cit.*, vol. I, p. 343; IGLESIAS, Carmen, «Razón y sentimiento en el siglo XVIII», Real Academia de la Historia, Madrid, 1999.

(39) El artículo 1 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 20-26 de agosto de 1789 dispone lo siguiente: «*Los hombres han nacido, y continúan siendo, libres e iguales en cuanto a sus derechos. Por lo tanto, las distinciones civiles sólo podrán fundarse en la utilidad pública*».

(40) De este precepto —«*Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*»— se deduce que la igualdad tiene dos vertientes: su reconocimiento en la ley y ante la ley y la interdicción de discriminación.

(41) Ya se ha indicado, en una nota anterior, que las dos nociones, soberanía nacional y soberanía popular, acaban confluyendo una vez que la nación y el pueblo coinciden, como consecuencia de la ampliación progresiva del derecho de sufragio.

La idea de soberanía constituye la expresión última que se da a las teorías ascendentes del poder político. Al hablar de la evolución de la institución parlamentaria se ha mencionado la tensión entre *rex* y *regnum* –tal y como ULLMAN había descrito el proceso político que caracteriza a la Edad Media y a la Edad Moderna–. Junto a esta dualidad, el mismo autor insiste reiteradamente en otra (42): la que enfrenta a las teorías ascendentes y a las teorías descendentes del poder político. Conforme a las primeras, dentro de las que se inscriben las ideas democráticas, el poder se origina y reside en la comunidad y va ascendiendo al gobernante o gobernantes. Tal concepción del poder se encuentra, en la teoría, en la obra de ARISTÓTELES, los monarcómacos, el contractualismo, el iusnaturalismo racionalista del siglo XVII, LOCKE o ROUSSEAU y, en la práctica, en los ejemplos, ya vistos, de reuniones de la comunidad para adoptar decisiones. Conforme a las concepciones descendentes del poder político, la soberanía reside en lo alto, bien en el Cielo, bien en el Príncipe, y a ella responde toda la teoría del derecho divino de los reyes, representada en las obras de JACOBO I, FILMER, LEBRET, NAUDÉ o BOSSUET y en frases tan célebres y lapidarias como «*Quod Principi placuit habet vigorem legis*» (de ULPIANO), «*Nulla potestas nisi a Deo*» (del Apóstol de los Gentiles) o «*No tendrías ningún poder sobre mí si no te hubiera sido dado de lo alto*» (que reprocha Jesucristo a Pilatos en el Evangelio de San Juan).

En España, el principio de soberanía nacional o popular se recoge en el artículo 1.2 de la Constitución Española cuando dice que «*El poder reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado*», y el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, insiste en que tal principio es el fundamento del Estado democrático.

c) ¿Cómo gobierna el pueblo? El dogma de la participación y los instrumentos para lograrla

Un pueblo de iguales que es soberano. ¿Cómo gobierna? La primera condición para lograr el gobierno del pueblo es permitir que ese pueblo,

(42) ULLMAN, Walter, «Historia del pensamiento político en la Edad Media», Ariel, Barcelona, 1999, pp. 14 y 15.

en su totalidad, participe en el mismo, o, cuando menos, que tenga la oportunidad de participar. Esa genérica oportunidad de participar se ha concretado, fundamentalmente, en un derecho: el de sufragio, el derecho a voto. Sin embargo, la genérica participación política se plasma en un conjunto de derechos de este tipo que van mucho más allá del mero derecho a voto y que, en su totalidad, conforman el llamado *status civitatis*, según la expresión de JELLINEK (43).

Los derechos de participación: tercer elemento estructural del pensamiento democrático.

Estos derechos políticos son característicos del pensamiento democrático igual que los derechos civiles o libertades son propios del pensamiento liberal. Además de su contenido –permitir la participación o garantizar la libertad, respectivamente–, las dos diferencias fundamentales entre ambos son que los primeros se extienden únicamente a los ciudadanos –lo que generalmente se concreta en los nacionales (44)–, mientras que los segundos se consideran propios de todos los hombres; y que la consecución histórica de unos y otros no es simultánea sino sucesiva: el liberalismo trajo consigo la garantía de las libertades del hombre en cuanto tal, mientras que el movimiento democrático propició la consecución de la mayoría de unos derechos de participación que no han dejado de ampliarse hasta nuestros días.

¿Cuáles son estos derechos? Vamos, simplemente, a mencionar algunos de los más destacados, comenzando por el que es el derecho de participación política por antonomasia. El derecho de sufragio o el principio de sufragio universal. El voto es uno de los cauces primordiales a través de los cuales las personas pueden manifestar su postura en relación con una cuestión. Tal y como recordaba PÉREZ SERRANO, el sufra-

(43) JELLINEK, Georg, «Sistema dei diritti pubblici subbietivi», Società editrice libreria, Milán, 1912, pp. 127 y ss.

(44) Llama la atención, en este sentido, la amplitud con la que se ha contemplado la titularidad del derecho de petición en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, cuando, en su artículo 1.1 establece que «*Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la presente Ley y sin que de su ejercicio pueda derivarse perjuicio alguno para el peticionario.*»

gio podía cumplir una función electoral, normativa o plebiscitaria (45). Sea cual sea la función que cumpla, el sufragio es, en todo caso, un cauce efectivo para la manifestación de opinión. Además, tal manifestación de opinión tiene eficacia inmediata, porque los sufragios se cuentan, se suman y se convierten en decisorios de la cuestión planteada sin solución de continuidad. Ahora bien, ya se dijo que, para que un Estado pueda considerarse plenamente democrático, es necesario que esa posibilidad de verter una opinión a través del sufragio sea patrimonio de todos los ciudadanos, que el sufragio sea universal, sin discriminaciones irrazonables (46). El advenimiento del sufragio universal está vinculado, como explica ROKKAN (47), a la Revolución Industrial y a la denominada revolución nacional *–nation building–*, con la inclusión en el Estado de grupos cada vez más amplios al hilo de los procesos de unificación nacional o como canje frente al deber de defensa—. Históricamente, destaca el Decreto Francés de 5 de marzo de 1848, al que

(45) PÉREZ SERRANO, Nicolás, «Tratado de Derecho Político», Civitas, Madrid, 1984, pp. 338 y 339 «*Atendiéndonos a enseñanzas de la realidad, con las cuales concuerdan también las posibilidades conceptuales de aplicación del sufragio, éste puede utilizarse o para elegir personas o para adoptar acuerdos: la designación de un diputado y la ratificación de una Ley por referéndum sirven de ejemplo de ambos supuestos. Pero el segundo grupo así formulado admite subdivisión, porque al pronunciarse los electores sobre actos, no sobre candidaturas, cabe que la resolución afecte a una norma en tramitación o a materia completamente distinta, como lo sería, v.gr., un plebiscito de tipo internacional o de sentido interno y cesarista. En su virtud, y con todas las reservas propias del caso, pudiera decirse que las funciones del sufragio son tres: una, electoral, que sirve para designar los individuos que han de actuar como órganos; otra, normativa, que se emplea para iniciar una Ley, aceptar o rechazar un texto legislativo votado por el Parlamento, e incluso para intervenir en la revisión constitucional; y una última función, que llamaríamos política o plebiscitaria (aun a conciencia de la vaguedad de aquel término y de la excesiva concreción a que éste se presta), y que se utilizaría, bien para decidir a qué nación se adscribe un determinado territorio... bien para prestar conformidad o no a un golpe de Estado... bien, finalmente, para zanjar un conflicto o provocar una resolución de magno valor político...*»

(46) A la cuestión de la razonabilidad de la discriminación en materia de sufragio se refiere, por ejemplo NOHLEN, cuando dice que el sufragio universal «*No es incompatible con la exigencia de otros requisitos, como determinada edad, ejercicio de la ciudadanía, residencia y posesión de las facultades mentales y de los derechos civiles, así como de la plena capacidad jurídica*». Vid, NOHLEN, Dieter, «Sistemas electorales y partidos políticos», Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F., 1998, p. 21.

(47) ROKKAN, Stein, «Citizens, Elections and Parties: Approaches to the Comparative Studies of the Processes of Development», citado en GARCÍA COTARELO, Ramón, «Introducción a la Teoría del Estado», Teide, Barcelona, 1981, p. 146.

siguen las sucesivas ampliaciones del derecho de sufragio en los distintos Estados europeos (48). En España, la consecución del voto para todos los ciudadanos se logra, después de una intensa tensión histórica y constitucional entre la concepción del sufragio como derecho o como función, en los siguientes textos: el Decreto de 9 de noviembre de 1868, el artículo 16 de la Constitución Española de 1869, la Ley Sagasta de 26 de junio de 1890 y, finalmente, en la Ley de 27 de julio de 1933, en la que se extiende también, de manera pionera y después de una acalorada discusión en las Cortes, a las mujeres (49). Es la recuperación de lo que CONSTANT (50) denominó la libertad de los antiguos y el momento en el que se produce la fusión conceptual entre soberanía nacional y soberanía popular: el pueblo y la nación, por fin, se identifican.

Otros derechos de participación política son el derecho de acceso a los cargos públicos, a la función pública, a los órganos jurisdiccionales en calidad de jurado, el derecho de petición, y, en un sentido amplio, las libertades de asociación, manifestación o expresión.

Además, estos derechos de participación no han dejado de aumentar. En la actualidad, la democracia no pretende ser sólo política sino también económica y social, dando lugar a nuevas formas de participación; si hasta la segunda posguerra la democracia era esencialmente política, al desarrollo social posterior han seguido nuevas modalidades de participación: social –de los grupos que integran la sociedad en las decisiones del poder público–, económica –de los ciudadanos en la adopción de decisiones económicas por el Estado–, empresarial –cuya mejor muestra serían las concepciones autogestionarias de la empresa, el accionariado obrero o las consultas institucionalizadas entre empresarios y sindicatos–.

(48) Respecto a la ampliación del derecho de sufragio, ésta se produce en las siguientes fechas: Suiza en 1848, Alemania en 1869, Portugal en 1911, Italia en 1912, Finlandia en 1916, el Reino Unido en 1918, Bélgica en 1919 –por lo que al sufragio masculino respecta–, Alemania en 1919, Suecia en 1921, el Reino Unido en 1928, Francia en 1946, Italia en 1946, Suiza en 1971, Portugal en 1974 –por lo que se refiere al sufragio femenino–.

(49) La extensión del derecho de sufragio a las mujeres durante la 2ª República se produce no sin discusión, incluso por parte de diputadas de izquierdas –como Victoria Kent–, que temían que las mujeres votaran a las fuerzas conservadoras y se vieran influidas por los curas. Vid. PÉREZ, Joseph, «Historia de España», Ed. Crítica, Barcelona, 1999, p. 571.

(50) CONSTANT, Benjamin, «Escritos políticos», CEC, Madrid, 1989, p. 257.

En la Constitución Española actual, que algunos autores consideran imbuida de una verdadera «euforia de la participación», las manifestaciones de participación son múltiples. Con carácter general, en los artículos 9.2 y 23; también, en el artículo 66; igualmente en los distintos supuestos de designación indirecta por las Cortes Generales, representantes del pueblo soberano, de los titulares de determinados cargos públicos, como el sucesor a la Corona, en el artículo. 57.3, el regente, en el 59.3, el tutor del Rey menor, en el artículo 60.1, el Presidente del Gobierno, en el artículo 99, ocho de los doce magistrados del Tribunal Constitucional, conforme al artículo 159.1, los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con el artículo 122.3, el Defensor del Pueblo, del artículo 54 o los miembros del Tribunal de Cuentas, en el artículo 136 de la Constitución. Resulta esencial también la constitucionalización de herramientas fundamentales para el desarrollo de la democracia contemporánea: los partidos políticos, en el artículo 6, otras organizaciones, como los sindicatos, en el artículo 28, el Consejo Económico y Social, al que parece referirse el 131.2 o las distintas muestras de Administración Corporativa presentes en el Texto Fundamental, como los Colegios Profesionales del artículo 36. Otras vías procedimentales de participación son, por ejemplo, la recogida en el artículo 105 a). También los instrumentos de participación popular en la función jurisdiccional, como el Jurado, los tribunales consuetudinarios y tradicionales o la acción popular, recogidos en el artículo 125 de la Constitución. Finalmente, en relación con la función pública, el acceso a la misma con arreglo a los principios de mérito y capacidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103.1.

Se pretende gobernar favoreciendo la participación, por tanto, conforme al que se ha denominado el tercer dogma del pensamiento democrático, ese *prius* sin el cual es imposible la construcción de un Estado de esta naturaleza. Ahora bien, asentada tal premisa, ¿cómo se gobierna?, ¿cómo se articula esa participación? En la respuesta a esta pregunta no aparecen ya dogmas de fe (igualdad, soberanía y participación), sino instrumentos, vías, artificios, creaciones para lograrla. Entre ellos pueden destacarse los siguientes: las instituciones de democracia directa, el fenómeno de la representación, los partidos políticos, la regla de la mayoría para permitir la adopción de decisiones, la audiencia de las minorías, los debates, el principio de libre competencia por el poder o la temporalidad en el desempeño de los cargos públicos.

Veamos, en primer lugar, la democracia directa o participación directa o inmediata de los ciudadanos en la adopción de las decisiones. A pesar de estar descartada hoy como una forma viable de democracia, como consecuencia de la complejidad creciente de la vida que impide, incluso, la reunión física de los ciudadanos, en el constitucionalismo contemporáneo perviven instituciones de democracia directa. Entre ellas destacan la asamblea abierta (los célebres *landgemeinde* suizos), las distintas modalidades de referéndum, la iniciativa popular en materia legislativa, el veto, o la revocación de un cargo público o *recall*. Dichas instituciones se aprecian, de manera ejemplar, en el constitucionalismo suizo, la cuna de la democracia directa (51). A lo largo del proceso de aprobación de las Constituciones del siglo XX se van recuperando, escogidamente, algunas de aquellas instituciones: primero, durante el período de entreguerras, como un añadido constitucional fruto de esa racionalización del parlamentarismo que pretendía frenar su crisis –en la Constitución de Weimar de 1919, la de Austria de 1920 o la española de 1931–; más tarde, en los años sesenta, embebidas en el afán por la participación que caracteriza esa década. No faltan críticas a los instrumentos de democracia directa, fundamentalmente, porque pueden ser fácil presa de manipulación, como apunta BÖCKENFÖRDE (52). En España, la Constitución de 1978 es pionera en la recepción de unos instrumentos que, hasta entonces, apenas habían tenido entrada en los Textos Fundamentales históricos –a salvo la Constitución de 1931– (53).

Ante la imposibilidad física de cumplir el sueño de la democracia directa, lo que se emplea hoy es la llamada democracia indirecta o

(51) PÉREZ SERRANO, Nicolás, *cit.*, p. 519.

(52) BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, «Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia», Trotta, Madrid, 2000, pp. 136 y ss.

(53) Los instrumentos de democracia directa presentes en la Constitución Española actual, son los siguientes: los referenda constituyentes de los artículos 167.3 y 168.3, de carácter facultativo y obligatorio respectivamente, el referéndum consultivo del artículo 92.3 y el artículo 149.1.32 que recoge la competencia para su autorización; por otra parte, la iniciativa popular recogida en el artículo 87.3 de la Constitución, que es objeto de un tratamiento sumamente restrictivo; los referenda de ámbito autonómico previstos por la Norma Fundamental para el proceso autonómico en sus artículos 151.1, 151.2, 152.2 y DT4ª; la iniciativa popular admitida por los Estatutos de Autonomía con excepción del de Castilla y León; el concejo abierto, del artículo 140 de la Constitución y la posibilidad de referéndum de ámbito local prevista en el artículo 71 de la Ley de Bases de Régimen Local.

representativa, acaso adornada con instituciones de democracia directa a las que se recurre de tiempo en tiempo. Como vimos –supra nota 3– la construcción de la concepción liberal de la representación se debe a varios factores, entre los que destacan además de la constatación de la dificultad de ejercitar la democracia directa, la sustitución de la idea de pueblo por la de nación –con toda la carga política que tal sustitución traía consigo– y la aportación teórica del abad SIEYES. En España, la manifestación del principio representativo se encuentra en el artículo 66 de la Constitución que reza, que *«Las Cortes Generales representan al pueblo español»*.

Pero hablar de democracia representativa es introducirse de lleno en el campo de las instituciones, y, más en concreto, en el del Parlamento, espacio en el que se hace patente esa representación. A lo largo de este comentario y de la exposición de las distintas realidades que están vinculadas a la democracia, al Parlamento y a los partidos, se aprecia cómo, en política, las nociones reaparecen constantemente de modo circular. Democracia representativa y Parlamento son, pues, conceptos correlativos. Como cauce de intermediación entre ciudadanía e institución parlamentaria se hallan los partidos políticos.

Aunque a los mismos se hará una referencia más cumplida infra, quizás es conveniente mencionar ahora el problema de la democracia interna de los partidos. La regulación de estos «utensilios» para la participación política se contiene en la relativamente reciente Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Aunque sea algo extenso, parece interesante recoger aquí los párrafos de la Exposición de Motivos de la Ley en los que se concreta la exigencia de democracia interna de los partidos: *«Por una parte, con los artículos 7 y 8, esta Ley Orgánica persigue conjugar el respeto a la capacidad organizativa y funcional de los partidos a través de sus estatutos, con la exigencia de algunos elementos esenciales que aseguren la aplicación de principios democráticos en su organización interna y en el funcionamiento de los mismos. Se prevé un órgano asambleario de carácter participativo general al que se reservan las competencias más relevantes en la vida del partido, se establece el sufragio libre y secreto como medio ordinario de cobertura de los puestos directivos, se prevé la censura democrática de*

los mismos, se reconocen algunos derechos que se consideran básicos dentro de cualquier ámbito asociativo y que deben disfrutarse por igual, como el de participar en la elección y ser elegibles en los órganos, o los de información de las actividades, de la situación económica y de las personas que configuran los órganos directivos, y se determinan algunas reglas básicas de funcionamiento y régimen de las reuniones de los órganos colegiados. Por su parte, el artículo 9 persigue asegurar el respeto de los partidos a los principios democráticos y a los derechos humanos. Para ello, enumera con cierto detalle las conductas que más notoriamente conculcan dichos principios, sobre la base de dos fundamentos en los que conviene detenerse brevemente. La Ley opta, en primer lugar, por contrastar el carácter democrático de un partido y su respeto a los valores constitucionales, atendiendo no a las ideas o fines proclamados por el mismo, sino al conjunto de su actividad. De este modo, los únicos fines explícitamente vetados son aquellos que incurren directamente en el ilícito penal...» El requisito de democracia interna de los partidos políticos sería, consecuentemente, una forma de contribución al democrático funcionamiento del Estado español y, para hacerla efectiva, la Ley exige dos mecanismos específicos: una organización interna que garantice la igualdad y el poder decisorio de los afiliados y la radical interdicción de actividades reiteradas contrarias a los valores democráticos. Cabe saludar con optimismo ambas previsiones legales, especialmente la segunda, en la medida en que constituye un sano ejercicio de autoprotección del Estado Democrático.

En la pregunta sobre *cómo* se gobierna hay que incluir también otro de los instrumentos esenciales del pensamiento democrático: el funcionamiento con arreglo al principio mayoritario, pero con respeto a las minorías, conforme al aforismo inglés: *majority shall have its way, minority its say*. O, dicho de otro modo, *majority rule* y *minority rights*. Este principio se remonta a LOCKE y, pese a que hoy llega a parecer obvio, a la regla de la mayoría no le faltan críticas: ¿en dónde reside el derecho que se atribuye a la mayoría? –TAINÉ recordaba que «*diez millones de ignorancias no hacen un saber*» y CONDORCET que la justicia y la razón pueden no estar con ella– o ¿cómo se expresan a través de las mayorías las diversas intensidades de las preferencias individuales? Se han propuesto modelos alternativos y superadores del mayoritario,

como sucede con el del consenso, que toma un lugar destacado en las llamadas por LIIPHART «democracias consociativas» (54). Pese a todo, el gobierno por mayoría debe considerarse una técnica razonable para resolver las controversias pacíficamente. En España, sus mejores muestras son, de una parte, la redacción del artículo 79 de la Constitución y, de otra, unos Reglamentos parlamentarios plagados de normas en este sentido. Lógicamente, el principio de protección de las minorías exige la existencia de un derecho a la palabra, de una posibilidad de poder verter la propia opinión, de ahí la importancia del debate en las democracias, de la opinión pública libre, de los medios de comunicación y del Parlamento como recinto repleto de *luz y taquígrafos*.

Y por último, dos técnicas más que se erigen en sendos principios estructurales del pensamiento democrático: la libre competencia por el poder y la consiguiente temporalidad en el desempeño de los cargos públicos.

El concepto de «competencia» implica posibilidad de optar, de alternar, y, a su vez, existencia de varios. Hablar de competencia es, por consiguiente, hablar de posibilidades, del pluralismo político reconocido en el artículo 1.1 de la Constitución Española, a cuyo servicio se encuentran, entre otros, los partidos políticos o la libre opinión pública –creada mediante el reconocimiento de las libertades de comunicación, expresión e información–. La competencia por el poder alcanza su máxima expresión en los procedimientos electorales, ya sean elecciones presidenciales, parlamentarias, locales, autonómicas o, incluso, de segundo grado. En todos ellos, para que la competencia sea tal, debe ser, además de variada, necesariamente libre. Si se ha considerado que la culminación de la competición por el poder es el proceso electoral, entonces la libertad ha de plasmarse fundamentalmente en la normativa reguladora del mismo: por un lado, impidiendo coacciones sobre los electores (mediante la tipificación de delitos electorales o la aparición de jornadas de reflexión), por otro, propiciando la igualdad entre los concurrentes (dado que la campaña electoral y la victoria electoral pueden ser, parafraseando la célebre expresión de MONTECCUOLI, cuestiones

(54) A las democracias de consenso se refiere, LIIPHART, Arend, en «Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo», Ariel, Barcelona, 1987, p. 37.

«*d'argent, d'argent, d'argent*» (55), es frecuente que la normativa electoral establezca topes de gasto a los distintos concurrentes o que regule el uso de los medios de titularidad pública para hacer propaganda).

La temporalidad en el ejercicio de los cargos públicos es otro principio esencial del Estado democrático. Si en un sistema democrático el dogma de la soberanía requiere que todo el poder resida en el pueblo y que de él emanen todos los poderes del Estado; si, en la práctica no es posible hoy la existencia de un sistema general de democracia directa; si la democracia representativa demanda que, a través del proceso electoral, los ciudadanos elijan a los titulares de los distintos poderes constituidos; entonces, es obvio que la salvaguarda de la soberanía nacional exige que esa elección no se produzca de una sola vez y para siempre, sino periódicamente, de manera que los ciudadanos que han alcanzado la plenitud de los derechos políticos en el anterior lapso de tiempo puedan ahora ejercerlos, que los que ya los han ejercido puedan variar sus opciones y que otras fuerzas políticas puedan concurrir en el proceso electoral. En definitiva, a través de la técnica de la temporalidad en el ejercicio del poder se garantiza la coherencia entre la voluntad popular y la composición de los poderes constituidos y se permite el juego del pluralismo político.

C) *Los partidos políticos y el Estado de Partidos*

Afirmaba Kelsen en una conocida frase contenida en su obra «*Esencia y Valor de la Democracia*», que «*Sólo por ofuscación o dolo se puede mantener hoy la idea de una democracia sin partidos. La democracia sin partidos carece de porvenir*» (56). Los partidos políticos se constituyen hoy en actores esenciales de una democracia contemporánea que lo es, sobre todo, «de partidos».

Desde una perspectiva amplia, con la expresión «Estado de Partidos» se quiere hacer referencia a la problemática de la intersección

(55) Löwenstein, Karl, «Teoría de la Constitución», Ariel Derecho, Barcelona, 1986, p. 343.

(56) Kelsen, Hans, «Esencia y valor de la democracia», Punto Omega, Barcelona, 1977, pp. 18 y 25.

entre las realidades jurídico-constitucional y socio-política y a sus repercusiones sobre la forma de gobierno, según escribe GARCÍA PELAYO (57). En el fondo, la realidad del Estado de Partidos se incardina dentro de aquella otra más amplia de las interacciones entre Estado y Sociedad propias de un Estado Social que se convierte en *public-private complex*.

Para comprender el alcance del fenómeno que aquí se trata, conviene analizar primero qué se entiende por partido político, para, después, hacer hincapié en las repercusiones e influencias que los mismos ejercen en la Democracia y en las instituciones contemporáneas.

Se puede definir al partido político como un conjunto de personas organizadas de manera permanente (en realidad, además, constitutivas de una persona jurídica (58)), que pretenden ejercer el poder político mediante la investidura jurídico pública de sus miembros, para, de este modo, lograr desarrollar un programa político general. Por varios de estos rasgos se diferencia de los grupos de presión, actores cada vez más importantes en la democracia de masas; de un lado, porque estos últimos no buscan la obtención de cargos públicos a través de los cuales ejecutar sus programas y, de otro, porque los fines del grupo de presión son, por definición, parciales, restringidos a una cuestión específica y de su interés, que es la que une a sus miembros. La existencia de partidos políticos de carácter territorial o regional no contradice el carácter general de sus programas frente a la «parcialidad» de los objetivos de los grupos de presión; en estos casos, lo que sucede es que los objetivos del partido son generales en cuanto a sus materias, pero restringidos en cuanto a su marco territorial. También por los rasgos anteriores se diferencia al partido político del grupo parlamentario, de las asociaciones de parlamentarios y de los grupos políticos con representación parlamentaria, ya que todos éstos sólo existen dentro de las instituciones y no, como los partidos, dentro y fuera de las mismas. Pero a los grupos parlamentarios se hará una referencia más detenida al hablar del Parlamento *grupocrático* del siglo XXI.

(57) GARCÍA PELAYO, Manuel, «El Estado de Partidos», Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 89 y ss.

(58) Así, el artículo 3 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

Históricamente, los partidos políticos encuentran precedentes remotos en los tiempos antiguos y modernos: Cleón contra Nicias, los hermanos Graco contra el Senado de Roma, Mario contra Sila, los Azules contra los Verdes en Bizancio, los Güelfos y Gibelinos durante la Edad Media y el Renacimiento o las fracciones religiosas en los tiempos de la Reforma —los *políticos* de BODINO—. Además de estos antecedentes, el origen propiamente dicho se sitúa al hilo del desenvolvimiento de las tres revoluciones liberales por antonomasia: la británica, de la que surgen los cabezas redondas y los caballeros, los conservadores, los levellers, los diggers, los whigs, los tories, el partido de la corte y el partido del país; la francesa, en cuyo marco aparecen partidos enormemente ideologizados, de forma acorde con el racionalismo propio del continente, que se expresan a través de los distintos clubes revolucionarios: jacobinos, girondinos, cordeleros, fuldenses, sans coulottes; la estadounidense, con los federalistas y los demócratas, punto de arranque de los dos partidos que compiten electoralmente en la actualidad, aunque cambiados de nombre. Junto a ello, parece que, el verdadero hito en el surgimiento de los partidos se halla en la ola democratizadora que se inicia en Francia con la Revolución de 1848 y que en Inglaterra ya había comenzado a producirse desde las modificaciones de la legislación electoral en el año 1832. En rigor, más que el surgimiento propiamente dicho del partido político en esa época, lo que se produce es la aparición del partido de masas tal y como lo conocemos hoy.

Sin embargo, según se apuntaba al comienzo de este apartado, lo esencial del Estado de Partidos es, más que su aparición y actuaciones, el conjunto de repercusiones que provocan en la realidad jurídico constitucional. Algunos autores como BRYCE llegaron a hablar del partido como *la carne, la sangre y los nervios de la nueva democracia*. ¿Por qué?

Los partidos políticos se encuentran presentes en cada una de las fases de la «integración de la sociedad en el Estado» a que responde el concepto de democracia. Efectivamente, si se recorre el camino que media entre la persona y las instituciones, se advierte cómo los partidos se encuentran presentes en cada una de las etapas de aquel camino: los partidos crean opinión pública y transmiten opinión pública; generan

clase política; históricamente, han sido instrumentos de formación y educación social; constituyen las herramientas fundamentales del proceso electoral —pieza por antonomasia de la conversión de la sociedad en Estado—; ya dentro de los órganos parlamentarios, se convierten en los actores fundamentales de las cámaras *grupocráticas*, en cuyos órganos están permanentemente presentes y cuyas iniciativas pueden ejercitar libremente; a través de los órganos legislativos, en las formas de gobierno parlamentarias, deciden la investidura del Presidente, e incluso, de los demás miembros del Ejecutivo; mediante el ejercicio de las funciones de designación de los miembros de otras instituciones, influyen también en la composición de órganos de intensa relevancia constitucional, como los tribunales constitucionales, los defensores del pueblo o los consejos rectores de los jueces y magistrados; por último, y no por ello menos importante, los parlamentarios se encuentran tan estrechamente ligados a los partidos, que algunos han hablado de un nuevo mandato imperativo que no opera ya entre los estamentos y sus delegados sino entre los partidos y sus parlamentarios electos.

En definitiva, puede decirse que, si el Estado democrático es un proceso de integración o de identificación de la sociedad en el Estado (del pueblo para el pueblo), los partidos políticos son un eslabón esencial para lograr tal integración, lo que se aprecia en el doble papel que juegan en el peldaño anterior y en el posterior a las elecciones: el sociológico y el institucional, que confunde en cuanto a su naturaleza (59).

III. SEGUNDA PARTE: LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA.

EL PARLAMENTO Y EL ESTADO DE PARTIDOS DEL SIGLO XXI

Tal y como se ha adelantado en la Introducción, la democracia contemporánea no es más que la consecuencia de una serie de precipitados históricos —Parlamento, democracia, partidos— que se tienen que amoldar a la realidad histórica de un momento determinado. En ese proceso de acomodación se producen una serie de disfunciones, de conflictos o

(59) Sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos existen, básicamente, tres posturas: la que los concibe como órganos del Estado, la que entiende que son asociaciones privadas y la tercera que los considera órganos de naturaleza *sui generis*.

de problemas que, en definitiva, constituyen los rasgos definitorios de la democracia de nuestros días.

Quizás la mejor forma de analizar el trance de acomodación de las instituciones y las ideas a la realidad actual es retomando la estructura tripartita ya empleada: democracia, Parlamento, partidos políticos.

A) *La democracia contemporánea: ¿crisis de esta forma de estado?*

¿Por qué se habla de «crisis» de la democracia contemporánea? La Teoría Política aporta muchas respuestas a la cuestión, planteando innumerables problemas que afectan a la forma de Estado democrática en el siglo XXI. Algunos de ellos son políticos –el Estado pierde poder, surgen nuevos poderes, la política exterior se desestabiliza, cambian los parámetros de legitimidad–; otros son de carácter social –los ciudadanos se desinteresan, las élites se repliegan sobre sí mismas, aparecen nuevos colectivos sociales y culturales–; y, otros, finalmente, tienen naturaleza filosófica –quiebran las ideologías o la actitud de defensa de la democracia se debilita en nombre de la tolerancia–.

Decía JOUVENEL (60) que la aparición y consolidación del Estado es un proceso de crecimiento progresivo del poder del mismo, con la peculiaridad de que, en las formas de Estado democráticas, ese poder,

(60) Bertrand de JOUVENEL, «Sobre el poder. Historia natural de su crecimiento», Unión Editorial, Clásicos de la Libertad, Madrid, 1998, pp. 59 y 61. Dice Bertrand de Jovenel en la obra citada que *«El único cambio ha consistido en dotar al pueblo de unos medios cómodos para que pueda cambiar a los principales participantes en el Poder. En cierto sentido el poder se ha debilitado, puesto que entre las voluntades que aspiran a dirigir la vida social, el electorado puede elegir, en determinadas fechas. Pero al abrir a todas las ambiciones la perspectiva del Poder, este régimen facilita mucho su extensión. En el antiguo régimen, la gente capaz de ejercer una influencia al ser conscientes de que jamás podrían participar en el Poder, estaban dispuestos a denunciar la menor usurpación. Mientras que ahora todos son pretendientes, y nadie tiene interés en disminuir una posición a la cual se espera acceder algún día, ni paralizar una máquina que cuando llegue el momento le tocará manejar. Por eso observamos en los círculos políticos de la sociedad moderna una amplia complicidad a favor de la extensión del Poder»* y *«Gracias al aire de aparente inocencia que la democracia presta al Poder, éste ha podido alcanzar una dimensión cuya medida nos la han dado un despotismo y una guerra sin precedentes en Europa»*.

que es más potente y más grande que nunca, está también, por vez primera, fuertemente controlado, jurídica, política, institucional y mediáticamente. Sin embargo, en los albores del siglo XXI, nos encontramos ante un Estado en crisis, ante un Estado a la búsqueda de su soberanía perdida. ¿Por qué?

El Estado surge precisamente como forma política moderna, a través de un doble proceso de expropiación de poderes a las instancias supra e infranacionales —el Papado, la Iglesia, las entidades políticas inferiores (61)—, en la época del Renacimiento. Paradójicamente, el poder del Estado contemporáneo se debilita por culpa de sus antiguos expropiados, en uno de esos procesos de péndulo a los que nos tiene tan acostumbrados la historia. Las nuevas instancias demandan, persiguen y finalmente consiguen, poderes jurídicos y fácticos que antes correspondían al Estado.

El proceso de «reexpropiación» está plagado de ejemplos: por un lado, se generalizan las organizaciones internacionales y supranacionales. En ellas, la mejor muestra de privación de poder al Estado es la articulación de una Unión Económica y Monetaria a la que se cede una de las más importantes «marcas» de la soberanía (según la célebre expresión de BODINO): la potestad de acuñar moneda; pero también la atribución de facultades jurisdiccionales a Tribunales Internacionales diversos, como el de La Haya, el de Estrasburgo o el de Luxemburgo (62). Por otro, se hace cada vez más importante la llamada «sociedad

(61) GARCÍA PELAYO, Manuel, «Idea de la Política y Otros Escritos», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983. En sus «Obras Completas», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, vol. II, pp. 1841 y ss., especialmente p. 1858.

(62) A modo de ejemplo, se pueden recordar los siguientes casos de tribunales internacionales: ya por el art. 227 del Tratado de Versalles 28 junio 1919 se crea un Tribunal encargado de enjuiciar al Kaiser Guillermo II; tras la Segunda Guerra Mundial, los Tribunales de Núrenberg; y en la década de los noventa los Tribunales Penales Internacionales para Yugoslavia, Ruanda y por Resolución del año 2000 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas para Sierra Leona. Por el Tratado de Roma de 17 julio 1998 se crea el Tribunal o la Corte Penal Internacional —Tratado ratificado por España por Ley Orgánica de 4 octubre 2000—, que, a diferencia de los anteriores Tribunales penales internacionales, tiene naturaleza permanente, para el castigo de los crímenes internacionales más graves, como el genocidio, los crímenes contra la humanidad, guerra y agresión, y que tiene naturaleza complementaria a las jurisdicciones nacionales. En el seno de la Organización de

transnacional» (63), compuesta por una multitud de agentes económicos, políticos y sociales que van a transgredir las fronteras estatales para formar un entramado de centros de decisión que nada tienen que ver con los institucionales clásicos del Estado. Este fortalecimiento de la sociedad transnacional es uno de los síntomas de la llamada «globalización», expresión que hace referencia a un fenómeno definitivamente incorporado al diccionario político de nuestros días; la globalización como un proceso complejo y múltiple, que afecta a sectores varios de la realidad, y que, en definitiva, supone hablar de una nueva forma de tejer las redes de relaciones de la vida humana: frente a los moldes estatales clásicos, los moldes universales y globales contemporáneos, en lo saludable –la economía, la sociedad, la cultura– y en lo nocivo –la delincuencia, la guerra o el terrorismo– (64).

Sin embargo, las organizaciones internacionales –en sus distintas modalidades– y la sociedad transnacional no son los únicos responsables de la debilitación del Estado. Si el nacimiento del Estado moderno era fruto de la confluencia de un doble proceso de expropiación, su endeblez actual vuelve a serlo de otro proceso dual en el que, junto al poder internacional, reaparece el infraestatal. La mejor muestra de esa progresiva cesión de poder se aprecia en los fenómenos de regionalización producidos en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, que se han visto impulsados y acelerados en los últimos tiempos: la creación de los Estados descentralizados –federales, regionales, autonómicos (65)–, la potenciación de las entidades

Naciones Unidas, el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. En el de la Unión Europea, el Tribunal de Luxemburgo. Y en el ámbito del Consejo de Europa el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

(63) GARCÍA PELAYO, Manuel, «Las transformaciones del Estado Contemporáneo», Alianza Universidad, Madrid, 1996, p. 151.

(64) BECK, Ulrich «¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización», Paidós, Barcelona, 1998, p. 181, «*El choque de la globalización, característico de la transición a la segunda modernidad, provoca paradojas y exigencias en términos políticos, porque todos los agentes y organizaciones, y esto en todos los ámbitos de la sociedad, han de confrontarse con la dinámica de la globalización que transforma los fundamentos.*».

(65) Entre los ejemplos de descentralización más destacados del siglo xx, se pueden recordar los siguientes: España, con el artículo 3 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 crea un Estado Integral «*La República constituye un Estado integral compatible con*

locales o la generalización de los movimientos políticos regionalistas o nacionalistas son algunas muestras de ello.

¿Dónde quedan las competencias del Estado entonces? ¿Sigue siendo el Estado democrático contemporáneo la forma política válida para los siglos venideros? ¿Se puede pensar políticamente en clave no estatal? ¿Es realmente más democrática la descentralización de competencias para acercarlas al ciudadano? ¿Es más plena la defensa, la protección, la procuración de justicia, la organización del mercado en un marco decisorio de carácter internacional? En definitiva, ¿puede el Estado sobrevivir a la globalización y al localismo? ¿Ofrece algo más después de quinientos años de historia? ¿Es sustituible? Dicho de otro modo, ¿son eficaces las organizaciones del «rincón» y del «universo» para conseguir la protección de ese absoluto que existe en la política democrática: al respecto y la consecución de los derechos del hombre?

Demasiado «rincón» amenaza con la desigualdad, la incomunicación, el empequeñecimiento y, sobre todo, contraría abiertamente el espíritu de la ilustración, base del mundo moderno. Un excesivo «universo» puede dejar al ciudadano desabastecido, solo en su debilidad, demasiado lejos de los centros decisorios y, también, si al Estado se le

las autonomías y regiones»; en la actualidad, el artículo 2 de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 reconoce «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran» y todo el Título VIII de la Constitución se encarga de «La organización territorial del poder», dando con ello nacimiento al llamado «Estado de las Autonomías»; Bélgica es, desde 1968, un Estado descentralizado compuesto por 5 niveles de poder: las Comunas, nueve provincias, tres comunidades (flamenca, francesa, germana), tres regiones (Valona, Flamenca, Bruselas Capital) y el Estado Federal; Italia, con su «Estado de las Regiones», ejemplo de una descentralización agudizada por las diferencias económicas y sociales entre el Norte y el Sur, en donde se distinguen dos tipos de regiones las del art. 116 de la Constitución Italiana –de Estatuto Especial, Sicilia, Cerdeña, Trentino Alto, Valle de Aosta, Friuli Venecia Julia– y el resto del art. 131 –otras 15– de Estatuto Común –Adigio; Portugal, donde destaca el régimen de autonomía de Madeira y Las Azores; incluso Inglaterra, en donde se ha producido el fenómeno de la llamada *devolution of powers*, esto es, una cierta regionalización del Estado inglés, consistente en la delegación de poderes en las asambleas representativas de Stormont, Edimburgo y Gales, tras los referenda de 1997; y, todo ello, por no hablar de los Estados federales clásicos, como Estados Unidos, Suiza y Alemania; el fenómeno federal, de especiales características, de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, o los intentos, más nominales que reales en muchos casos, de lograr una descentralización regional en Iberoamérica, como en Méjico, Brasil o Argentina.

quiere atribuir tal misión, protectores. Probablemente la solución se encuentre en el logro de un cierto equilibrio entre los tres niveles de gobierno. La globalización es históricamente imparabla, —¿quién sabe si quizás sea ese desbocado encuentro con lo universal el que hace que el apego local tampoco deje de crecer?—, las instancias internacionales permiten alianzas militares más o menos fuertes, mercados más organizados, normas uniformes, una más plena tutela judicial. La descentralización ayuda —democráticamente— a acercar las instituciones y las decisiones cotidianas al ciudadano. El Estado debe situarse, entonces, donde no llega ni lo local ni lo internacional: coordinando y garantizando la igualdad, la articulación de todos en uno —que pone en peligro un excesivo localismo— individualizando lo nacional en el universo más amplio —frente al riesgo de disolución de la idiosincrasia nacional o estatal que comportaría un mundo exclusivamente internacional—.

Pero hay otros factores de crisis. Se ha anticipado ya que surgen nuevos poderes, que la política exterior puede fácilmente desestabilizarse y que aparecen modernos parámetros de legitimidad.

Efectivamente, a la clásica división de poderes, surgida intelectualmente del liberalismo clásico (66), se le añaden otros nuevos al tiempo

(66) Sobre el origen doctrinal del principio de separación de poderes, véase GARCÍA Pelayo, «Derecho Constitucional Comparado», *cit.*, vol. I, pp. 353 y ss. En estas páginas el autor recuerda como la división de poderes es una constante de la teoría y de la praxis política de todo tiempo, con distintas modalidades históricas: en el feudalismo, existía una división de poderes vertical, cuantitativa e irracional entre los señores y sus vasallos, como apunta WEBER; en la forma política de la constitución estamental, existía una división horizontal de poderes entre el *Rex* y el *Regnum* y, dentro de éste, de los estamentos; en la práctica política británica, tal y como expone THOMAS SMITH en «De Republica Anglorum», con la oposición de la Corona y los Jueces, y la Corona y el Parlamento; en la Filosofía Política, desde PLATÓN en «Las Leyes», ARISTÓTELES o POLIBIO se construye la teoría del gobierno mixto, un sistema de gobierno compuesto por elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos; en MARSILIO DE PADUA con su distinción entre función legislativa y ejecutiva. Sin embargo, todas estas prácticas y construcciones son concepciones irracionales que se basan en una idea organicista del Estado y que tienen por finalidad salvaguardar libertades concretas. Sobre estas bases históricas y, fundamentalmente, sobre la base de la práctica inglesa, se van a producir las elaboraciones teóricas del principio liberal de la separación de poderes, primero por LOCKE y, después, por MONTESQUIEU: en ambos casos la peculiaridad radica en que son construcciones racionales, que no se basan en una concepción organicista sino mecanicista del Estado y que no tienen por finalidad salvaguardar libertades concretas sino la libertad en sentido abstracto.

que los antiguos cambian: surgen los medios de comunicación –el llamado «cuarto poder»–; se generaliza la importancia de la opinión pública; el Poder Judicial, antiguo poder neutro y casi invisible, conforme a la celeberrima expresión de MONTESQUIEU, se transforma en un poder activo y decisorio, llegando a alertar algunos autores sobre el riesgo del llamado «activismo judicial» (67); las burocracias –en un Estado Social cada vez más extenso– se hacen más amplias, más fuertes, más nutridas, más potentes. Todo ello conduce a que algunos autores como DAHL (68) hablen de la existencia de una «poliarquía»: una pluralidad de centros de poder en vez de uno solo y unitario.

La política exterior en los Estados democráticos trata de integrar en su rumbo dos principios de actuación: por una parte, la eterna necesidad de realizar el interés nacional –la razón de Estado renacentista–, por otra, el logro y la consecución de los valores propios de la democracia. Sin embargo, a veces se detectan, en estos Estados democráticos, cambios bruscos en la dirección de sus asuntos exteriores. Parece claro que el mejor remedio a este mal es el consenso en materia de política exterior, el respeto pluripartidista a las líneas maestras de la misma, una visión estatalista y generosa a la vez, y la conciencia de que los mejores compañeros de viaje por la historia son aquéllos que creen estructuralmente en lo mismo que nosotros.

La legitimidad de los Estados democráticos cambia en nuestro tiempo. Frente a la basada en la participación de todos en los asuntos públicos, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto a las minorías y la protección de los Derechos Fundamentales, la complejidad del mundo actual propicia la búsqueda de una legitimidad basada en la eficacia, en la correcta gestión, en el desenvolvimiento técnico adecuado. A ello se une que el Estado Social, el Estado del Bienestar, en ese proceso de consecución de la procura existencial de los ciudadanos,

(67) El riesgo del activismo judicial lo denuncia ya LÖWENSTEIN, Karl, en su «Teoría de la Constitución», Ariel Derecho, Barcelona, 1986, p. 325. Sobre esta cuestión destaca, fundamentalmente, la discusión en torno al gobierno de los jueces, que tiene por escenario a los Estados Unidos de América. A ella se refiere GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, en «La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional», Civitas, Madrid, 1994, pp. 167 y ss.

(68) DAHL, Robert A, «La Poliarquía», en DEL ÁGUILA, Rafael y VALLESPÍN, Fernando, «La democracia en sus textos», Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 395 y ss.

llega a rozarlos con su intervención. Tal injerencia exige, para conseguir una correcta legitimación democrática del sistema, la producción de nuevos mecanismos de participación en los asuntos públicos. ¿Cómo pueden conjugarse la legitimidad de la participación y la legitimidad de la eficacia, cuando la participación es excesiva porque un Estado que lo «toca» todo exige, en pro de aquella primera legitimidad, que la participación aumente? Es una de las críticas más clásicas al Estado Social de nuestros días (69).

Pero se anunciaba –supra– que junto a los de naturaleza política, existían otros problemas de carácter social y filosófico.

Las transformaciones sociales presentan muchas manifestaciones: por una parte, en el proceso de globalización social los flujos de inmigración y emigración cambian los perfiles sociales y culturales de los Estados más prósperos del planeta y les hacen enfrentarse a cuestiones nuevas (inmigración y participación política, inmigración y socialización, inmigración y cambios culturales) (70). Por otra, las sociedades más avanzadas, que son aquéllas en las que la forma de Estado democrática

(69) Las críticas al Estado Social se centran en los problemas de su legitimación. Podrían sintetizarse diciendo que la mayor intervención exige un aumento de la necesidad de legitimación y por ende de la participación de la ciudadanía, lo que produce tanto una crisis de gobernabilidad por el exceso de demandas sociales, cuanto una incapacidad técnica del propio Estado para gestionarse, como apunta OFFE, Claus, en «Contradicciones en el estado del bienestar», Alianza Editorial, Madrid, 1990.

(70) En «La Gran Migración», Hans Magnus Enzensberger, diserta agudamente acerca de la emigración/inmigración, y, realiza variadas aportaciones a la cuestión, algunas, incluso, de un cierto escepticismo o pesimismo. Así, resaltan los siguientes datos sociológicos, antropológicos y psicológicos –que se numeran para mayor claridad del lector de esta nota–: 1. «El sedentarismo no es una de las características genéticas de nuestra especie; se ha ido consolidando relativamente tarde. Este pasado nómada acaso explique ciertos rasgos atávicos de nuestro comportamiento... como son, por ejemplo, el turismo masificado o la pasión por el automóvil... 2. Tanto el egoísmo del grupo como la xenofobia son constantes antropológicas previas a cualquier justificación, cuya difusión universal permite pensar que fueron anteriores a cualquier otra forma social conocida. Para frenar dichas constantes... las sociedades antiguas inventaron los tabúes y los ritos de la hospitalidad. Tales mecanismos no suprimen, sin embargo, el status del forastero; al contrario: lo consolidan. Introduce, también, algunas apreciaciones de tipo histórico: «3. En cualquier época, y por las razones más diversas, una parte importante de la humanidad siempre ha estado en movimiento... 4. Hasta el momento, tan sólo se ha puesto en movimiento una fracción ínfima de los potenciales migratorios... 5. Durante mucho tiempo en Europa han

se materializa de forma más correcta, acusan un sentimiento de profundo desinterés político y electoral, que, para algunos, es un síntoma de funcionamiento correcto del sistema (71). Lo que no puede ser tan sano es el fenómeno de «deserción» de las élites: esa huída de los preparados, los poderosos y los capaces hacia dentro, hacia sí mismos, hacia el interés particular, que recuerda mucho a la de aquella Grecia en decadencia, en los tiempos del helenismo, en la que la idea del hombre como *zoon politikon* de los tiempos clásicos, de la filosofía platónica y aristotélica, había dado paso a la del cirenaico y el cínico, volcado en su interior y desligado por desilusión, frustración e incomprensión de una comunidad política que se había extendido en exceso. Sólo a modo de reflexión ¿sería pesimista o realista pensar que a lo mejor nos encontramos hoy ante un fenómeno semejante, plagadas como están las librerías de obras de autoayuda y desbordados como están los gabinetes psicológicos?; ¿es que simplemente han aparecido nuevas formas de participación extra-políticas o extra-institucionales, como las ONGs, que niegan la mencionada huída del hombre hacia dentro y alumbran un nuevo cauce para dar salida al *zoon politikon*, a la preocupación por lo público, por lo común, en el siglo XXI?

Ligado a todo lo anterior, se habla de un generalizado proceso de desideologización de los individuos, de los partidos políticos y de los propios Estados —«*las antiguas ideologías están exhaustas*» (72)—, que

preocupado más las consecuencias de la emigración que las de la inmigración. Esta discusión se remonta hasta el siglo XVIII, cuando en el ideario del mercantilismo surgió el concepto de «riqueza» de población. Pero, sobre todo, recoge, al inicio de su ensayo, un breve cuento que resulta enormemente revelador: «Dos pasajeros en un compartimento de tren. Nada sabemos de sus antecedentes, de su procedencia ni de su destino. Se han instalado cómodamente, han acaparado mesitas, colgadores y portaequipajes, han esparcido periódicos, abrigo y bolsos en los asientos vacíos. Poco después se abre la puerta y aparecen dos nuevos pasajeros. Los dos primeros no les dan la bienvenida. Dan claras muestras de disgusto antes de decidirse a recoger sus cosas, a compartir el espacio del portaequipajes, y a reclirse en sus asientos. Actúan como grupo establecido frente a los recién llegados, que están invadiendo su territorio. A cualquier nuevo pasajero lo consideran un intruso. Su actitud es la de aborígenes que reivindican la totalidad del espacio disponible. Una concepción que escapa a toda explicación racional. Y que, sin embargo, está hondamente arraigada» ¿Quién no ha vivido esta situación?. ENZENSBERGER, Hans Magnus, «La Gran Migración», Ed. Anagrama, Colección Argumentos, Barcelona, 2002, pp. 10, 11, 15, 23, 25, 37, 41, 44, 67 y 69.

(71) ALMOND, Gabriel A., «La historia intelectual del concepto de cultura cívica», en DEL ÁGUILA, Rafael y VALLESPÍN, Fernando, «La democracia en sus textos», Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 343 y ss.

(72) BELL, Daniel, «El fin de las ideologías», Tecnos, Madrid, 1964.

para muchos tiene que ver con el denominado por FUKUYAMA (73) «fin de la Historia» y el definitivo triunfo del modelo liberal-democrático frente al socialista tras el hundimiento del muro de Berlín y la desaparición de la URSS. ¿Se puede vivir sin ideologías? Quizás sí, si se atiene uno al concepto clásico de ideología: sistema de creencias, valores u opiniones, o la parte política de ese sistema, como dice SARTORI (74). Pero, ¿se puede vivir sin ideas, sin un «más allá» mental, que permita al espíritu y a la acción individual volcarse en algo que no sea lo inmediato? ¿A dónde conduce un mundo de permanente inmediatez, de encumbrada eficacia? ¿Es esa la ideología de nuestros días?

Y por último, ¿cabe aceptar bajo el manto de la tolerancia lo que no es tolerable porque contraviene uno de los valores esenciales del Estado democrático: la protección de los Derechos Humanos? La igualdad, la participación, el debate, la mayoría... *por el hombre y para el hombre*, con el hombre como sujeto y destinatario final del poder político. Y ese hombre, hoy, concretado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Dos mil años de reflexión profunda, de guerras y revoluciones, han permitido al mundo redactar un texto que una confusa idea de lo que es el respeto no debería hacer olvidar. Por eso, se deben aplaudir las iniciativas para la defensa de unos principios que permiten al hombre ser más hombre; se deben eliminar, mediante los instrumentos de que el derecho dota al Estado, las fuerzas del mal que lo agreden y que se benefician de la «corrección política» de los que olvidan que la democracia tiene un mínimo indiscutible: el Hombre y sus Derechos. Como decía KELSEN, «*no cabe la democracia hasta el suicidio*». Una democracia que se suicida es que lo era, sólo, en su sentido formal.

B) *El Parlamento del siglo XXI: el Parlamento grupocrático y la supuesta crisis de la institución parlamentaria*

¿Cómo es la democracia parlamentaria de nuestros días? Después de haber recorrido a trazos gruesos algunas de las cuestiones que perturban

(73) FUKUYAMA, «Francis», «El fin de la historia y el último hombre», Planeta, Barcelona, 1992.

(74) SARTORI, «Elementos de Teoría Política», Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 103.

al Estado democrático del siglo XXI y que conducen a algunos politólogos a hablar de su cuestionamiento y de su crisis, hay que centrarse ahora en el Parlamento de hoy; un Parlamento caracterizado, esencialmente, por dos rasgos: su naturaleza *grupocrática* y –como le sucede al Estado democrático– su supuesta crisis.

1. *El Parlamento grupocrático*

Cuando se habla de Parlamento *grupocrático* se quiere hacer mención a aquél en el que los grupos parlamentarios son los principales actores de la vida de la institución. Al hablar del Parlamento, al inicio de este comentario, se había hecho referencia a cómo la institución parlamentaria de nuestros días está muy lejos, en su organización y funcionamiento, de aquella otra de notables que sigue muchas veces sirviendo de «arquetipo».

Antes de analizar cuáles son las repercusiones de la presencia de los grupos en los Parlamentos contemporáneos, es indispensable dejar claro qué se entiende por grupo parlamentario, concepto complicado por variadas razones: su escasa regulación, la ausencia de una doctrina pacífica al respecto, la voluntad de explicar a la vez las relaciones entre el grupo parlamentario y la Cámara y el grupo parlamentario y el partido político y la existencia de grupos de conformación voluntaria frente a otros de adscripción obligatoria (como es el caso del singular «grupo mixto»).

No obstante, se pueden recordar aquí dos de las más clásicas formas de entender a los grupos parlamentarios, debidas a CIOLO y WALINE (75) respectivamente. El primero hace hincapié en su elemento ideológico, al hablar del grupo como organización estable de parlamentarios pertenecientes al mismo partido o profesantes de una misma ideología. WALINE, consciente de la existencia de grupos «mixtos», apuesta por un criterio formal y los define como organizaciones estables

(75) En, PÉREZ SERRANO JAÚREGUI, Nicolás, «Los Grupos Parlamentarios», Tecnos, Madrid, 1989 se recoge un análisis exhaustivo y pormenorizado de la temática del grupo parlamentario, y de él se extraen las definiciones de WALINE y CIOLO, pp. 66 y ss.

de parlamentarios creadas según las reglas establecidas por el reglamento de la Asamblea Legislativa a la que pertenecen.

Dejando al margen cuestiones tan relevantes como la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios –¿órganos del partido, asociaciones, órganos parlamentarios?–, su significación histórica –previa a la propia existencia de los partidos políticos–, o su régimen de organización –carente de personalidad jurídica y autónoma–, el análisis del Parlamento *grupocrático* se centra en la repercusión constitucional de su presencia.

Si bien históricamente parece que los grupos parlamentarios –o la organización de los parlamentarios por grupos– precede al propio surgimiento del partido político de masas, no es menos cierto que los grupos se han fortalecido enormemente con el advenimiento del Estado de Partidos y que se constituyen en la verdadera vía de penetración de los partidos políticos en el Parlamento hasta convertirse en actores protagonistas y prácticamente únicos dentro de las Asambleas.

No hay mejor muestra de esta realidad, que la constatación, Reglamento parlamentario en mano, de la importancia de los grupos parlamentarios en dos campos: la organización del Parlamento (en la medida en que los órganos parlamentarios se constituyen tomando como base los grupos) y las funciones del Parlamento (en la medida en que la mayoría de las facultades de iniciativa se atribuyen a los grupos). De ahí la importancia y la imperiosa necesidad política de constituirse en grupo parlamentario.

Desarrollando algo más las dos aportaciones anteriores, se podrían poner los siguientes ejemplos de la repercusión del grupo parlamentario en la organización y estructura de las Cámaras parlamentarias: por un lado, muchos de los órganos parlamentarios se constituyen tomando como base los grupos parlamentarios, como las Comisiones, las ponencias o las diputaciones permanentes; por otro, aparece un órgano específico, la Junta de Portavoces, a través del cual los grupos inciden en el gobierno de la Cámara. Por su parte, en materia de funcionamiento, hay que resaltar que la mayoría de los procedimientos parlamentarios son iniciativas que corresponden a los grupos o, todo lo más, a un número

determinado de parlamentarios, hasta el punto de que se puede decir que, salvo el derecho a preguntar, –en el Senado español también a interpelar–, a presentar enmiendas y a votar, no restan otros derechos a los parlamentarios individualmente considerados.

Por no dejar esta cuestión en lo abstracto, y aunque pueda resultar algo tedioso, se pueden enumerar las siguientes iniciativas parlamentarias que corresponden reglamentariamente a los grupos: presentación de propuestas de reforma del Reglamento, DF²^a RCD y art. 196 RS; propuesta de dos grupos para la convocatoria de la Junta de Portavoces en el Congreso de los Diputados, art. 39 RCD; propuesta para la realización de nueva elección de los miembros de la Mesa del Senado en dos supuestos: tras la constitución definitiva, art. 5.2 RS y cuando, tras la constitución definitiva del Senado, como consecuencia de la incorporación de nuevos senadores aumentase en más de un quince por ciento el número de miembros existentes en aquel momento, art. 13 RS; propuesta de dos grupos para la creación de comisiones de investigación o estudio en el Congreso de los Diputados, arts. 52 y 53 RCD; propuesta de creación de una subcomisión conforme a la Resolución de la Presidencia de 26 de junio de 1996; propuesta para la modificación del orden del día del Pleno o Comisión en el Senado, art. 71 RS; petición de comprobación de quórum de votación en Pleno o en Comisión en el Senado, art. 93 RS; petición de votación mediante el sistema de voto público por llamamiento o de votación secreta a propuesta de dos grupos en el Congreso de los Diputados, art. 85.1 y 2 RCD; presentación de proposiciones de ley, art. 126.1 RCD y art. 108 RS; presentación de enmiendas a la totalidad, art. 110.3 RCD y al articulado, art. 110.1 RCD; admisión de enmiendas transaccionales en Pleno, que sólo podrá producirse si ningún grupo se opone a su admisión, art. 118.3 RCD; presentación de votos particulares, art. 117 RCD; propuesta del cierre del debate en Comisión, en el Senado, art. 116.1 RS; propuesta por dos grupos para la tramitación por el procedimiento legislativo de urgencia, art. 93 RCD o por uno en el Senado, art. 133 RS; propuesta de delegación legislativa en Comisión, art. 130.1 RS; petición de recurso previo al Tribunal Constitucional, en virtud de lo dispuesto en el art. 95.2 de la Constitución, por dos grupos en el Congreso de los Diputados y uno en el Senado, arts. 157 RCD y 147 RS; propuesta de dos grupos para apreciar la necesidad de dictar una ley de armonización en el Congreso

de los Diputados, art. 168 RCD; formulación de interpelaciones, en el Congreso de los Diputados, art. 180 RCD; determinación del cupo de preguntas e interpelaciones para su admisión en el orden del día, art. 188.2 RCD, art. 163 RS y art. 182 RCD; en caso de interpelaciones urgentes, prioridad para la inclusión en el orden del día de las del grupo parlamentario frente a las de los Diputados, conforme a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 6 de septiembre de 1983; presentación de mociones consecuencia de interpelación en el Congreso, art. 184 RCD, de proposiciones no de ley también en el Congreso, art. 193 RCD y de mociones en Pleno o Comisión en el Senado, art. 174 RS; presentación de propuestas sobre el alcance y condiciones vigentes para la prórroga del estado de alarma, la autorización de la declaración del de excepción o la declaración del estado de sitio, por dos grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, art. 162 RCD; presentación de candidatos a magistrados al Tribunal Constitucional o a vocales del Consejo General del Poder Judicial, arts. 204 a 206 del RCD; o, finalmente, la presentación de propuestas para que se decida si el convenio entre Comunidades Autónomas requiere mera comunicación o también autorización, art. 137 RS. Asimismo, el debate está orientado hacia las intervenciones de los representantes de los grupos en su regulación –arts. 69 a 77 RCD y 84 a 91 RS–.

Este listado resulta suficientemente expresivo, incluso abrumador, de la importancia de los grupos parlamentarios en las Cámaras legislativas contemporáneas.

2. *La supuesta crisis de la Institución Parlamentaria*

«*La madre de los Parlamentos es vista hoy como una frágil y desdentada abuelita*» –sentenciaba un titular reciente del Financial Times–: si en algún lugar se aprecia con nitidez la eventual pérdida de poder del cuerpo legislativo, es, desde luego, en el Parlamento británico.

Esta llamada «crisis» de los Parlamentos constituye uno de los temas recurrentes en la doctrina constitucional de nuestros días. Antes de entrar en el estudio de los argumentos a favor y en contra de ese presunto declive hay que recordar que la discusión en torno a él es también

uno de los rasgos que caracterizan a la democracia contemporánea. Por su parte, e igualmente con carácter previo al análisis abstracto de las razones de esta crisis, quizás resulte práctico recorrer algunas de las quiebras sufridas por las Cámaras Británicas en los últimos tiempos.

Como ya se ha puesto de manifiesto, desde el final de la segunda guerra mundial se ha producido un intenso proceso de descentralización que ha tenido sus ejemplos, incluso, en países tan históricamente centralizados como Inglaterra. El proceso de devolución de poderes iniciado en el Reino Unido en los años noventa supone un intento de regionalización sin precedentes. A su amparo se ha producido la aparición de nuevos cuerpos legisladores –las Asambleas de Edimburgo y de Stormont– y, lo que es quizás aún más novedoso: la atribución de facultades análogas a las que se encomiendan a los órganos encargados del control de la constitucionalidad en otros Estados al Privy Council británico. Inglaterra, caracterizada por su centralización ya desde los tiempos de Guillermo el Conquistador, se descentraliza a costa de los poderes de las Cámaras de Londres. Igualmente, la soberanía de la ley, a la que se refirió BLACKSTONE, deja paso a posibles recursos contra la misma como consecuencia de eventuales invasiones de competencias.

Pero, igual que sucede con el Estado, la institución parlamentaria también pierde poder a costa de las instancias internacionales. Su mejor manifestación reside, una vez más, en la Unión Europea, en el hecho de que sus normas –las variadas y complejas disposiciones comunitarias– son, en muchos casos, de aplicación directa en todos los territorios de la Unión, con preferencia, incluso, sobre las nacionales que las contrarían. Algo parecido sucede con el régimen de libertades contenido en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, una vez ratificado por el Reino Unido el 2 de octubre de 2000.

Y todo ello por no hablar del progresivo debilitamiento de la Cámara de los Lores. En cuanto a sus funciones, si hasta principios del siglo XX eran sustancialmente análogas a las de la Cámara de los Comunes, la *Parliamentary Act* de 1911 las reduciría muy notablemente y una posterior de 1949 consagraría de modo definitivo las diferencias entre los poderes de ambas: en las *Money Bills* –proyectos de leyes de carácter

financiero— la Cámara de los Lores ha quedado excluida de toda competencia, de modo que toda *Money Bill* aprobada por los Comunes se convierte en ley, sancionada por la reina en el plazo de un mes, aun cuando la Cámara de los Lores rechace, enmiende o no vote el proyecto; esta preponderancia se acentúa si se tiene en cuenta que es facultad del *Speaker* de la Cámara de los Comunes la calificación del carácter financiero o no del proyecto. A mayor abundamiento, respecto al resto de proyectos o proposiciones de ley, la intervención de los Lores no tiene otro efecto que el de interponer un veto temporal. Por último, en el aspecto puramente organizativo, a partir de la reforma operada el 11 de noviembre de 1999, se ha producido la desaparición de más de seiscientos lores hereditarios y todavía se anuncian nuevos proyectos de reforma.

Conviene enunciar, ahora en términos más generales, algunos de los problemas que afectan prácticamente a todas las instituciones parlamentarias del mundo y que, desde luego, tienen su reflejo también en España: normativos, estructurales, teóricos, organizativos, administrativos, de eficacia, parlamentarios, jurisdiccionales y de técnica normativa, que preocupan y ocupan a los estudiosos y a los prácticos del Derecho Constitucional. Y a los que habrá que ir dando respuesta.

En el aspecto normativo, se critica el carácter decimonónico de los Reglamentos parlamentarios, redactados para un Parlamento de individuos, no de grupos, y para una sociedad muy distinta a la de la revolución mediática y tecnológica. También la complejidad creciente del ordenamiento jurídico parlamentario, paralela al enrevesamiento propio del ordenamiento en general, producida como consecuencia de la proliferación de normas al servicio de los Parlamentos: reglamentos, normas de desarrollo, disposiciones interpretativas, costumbres e incluso regulaciones legales de materias propias de Derecho Parlamentario.

En lo que a la estructura del Parlamento respecta, la mayoría de la doctrina coincide en apuntar el general sinsentido del bicameralismo. Del mismo se exceptúan sólo las representaciones territoriales en las segundas Cámaras; los segundos cuerpos aristocráticos tienden a desaparecer, en aras de la democracia, mientras que los segundos cuerpos democráticos pero sin representación diferenciada se consideran

inútiles, porque o reiteran opiniones o generan conflictos, conforme al argumento clásico del abad SIEYES (76).

Desde el punto de vista puramente teórico, se discute sobre la propia naturaleza del Parlamento: ¿es un órgano o es una persona jurídica? Y, desde luego, sobre los cambios fácticos en la teoría de la representación parlamentaria, que apenas han ido acompañados del correspondiente reflejo en su régimen jurídico.

Por lo que a la organización de la institución parlamentaria respecta, se plantean problemas como el carácter excesivamente amplio de las Comisiones, incapaces ya de cumplir unas funciones preparatorias de la labor plenaria tal y como originariamente tenían encomendado. Igualmente, la pérdida de papel del Pleno al que todo llega decidido. O el progresivo auge de las ponencias, la discusión acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios y la incesante pérdida de relevancia de la figura del parlamentario individual que ya sólo puede preguntar o votar sin contar con el grupo parlamentario, como analizamos en el apartado anterior.

Los problemas administrativos, propios de la sociedad postindustrial, no dejan de afectar a las Cámaras parlamentarias. Consecuentemente, como el resto de los poderes públicos, éstas tienen que hacer frente al crecimiento de su aparato administrativo, plantearse cuál es el régimen jurídico al que debe someterse la actividad de este tipo y cuál la vía de control jurisdiccional de los actos del Parlamento de naturaleza administrativa o «no parlamentaria».

Además, muchas instituciones parlamentarias son víctimas de su propia antigüedad, como el mantenimiento de la división de momentos al principio de la legislatura –constitución provisional vs constitución definitiva–, que dificulta el inicio del funcionamiento efectivo de las Cámaras, o el mantenimiento de unos debates tediosos y reiterativos, sordos a los cambios en el sentido de los mismos en un Parlamento de grupos.

(76) Vid. Nota anterior, número 19.

La democracia o la defensa de la Constitución y cómo se entiendan ambas también plantea problemas. ¿Conviene reducir, democráticamente, las prerrogativas de los parlamentarios? ¿Es exigible la prestación de una promesa o juramento de acatar la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico?

Pero también al Parlamento llega la cuestión de la imbatible legitimación por la eficacia, por ejemplo, en lo relativo al régimen de incompatibilidades: ¿qué es preferible su rigidez o su flexibilidad?, ¿el encapsulamiento de la clase política o su apertura a la sociedad de masas?, ¿la dedicación íntegra de sus esfuerzos a la cosa pública o la distribución de su tiempo entre los asuntos generales y los privados? La decisión es cuestión de balance y de opción por lo menos malo o, quizás, mejor dicho, por la solución más funcional.

El surgimiento de los partidos políticos también ha contribuido a resquebrajar las estructuras tradicionales de la institución parlamentaria: así, por ejemplo, en materia de votación, con la aparición de la disciplina de partido o de los resultados ponderados.

En lo jurisdiccional, ya se ha mencionado que las antiguas teorías de los *interna corporis acta* se superan a favor de una mayor legalidad en la actuación del poder público. Ello exige encontrar nuevas formas de control de los actos y normas parlamentarias.

Y, naturalmente la pérdida de poder del Parlamento está directamente vinculada con la llamada «crisis de la ley» y de la función legislativa, fruto de innumerables circunstancias: el dominio del procedimiento legislativo por el Gobierno, los vicios de técnica normativa en las leyes, la existencia de trámites reiterativos, la ausencia de los sectores afectados a lo largo del procedimiento legislativo, la falta de tiempo de las segundas Cámaras para cumplir sus funciones constitucionales y reglamentarias, las críticas a algunos procedimientos legislativos especiales como el de delegación legislativa en Comisión que priva al Pleno de la última palabra, la proliferación de trámites legislativos específicos para determinados tipos de normas –en una muestra de la crisis del concepto unitario de la ley–, la pérdida de sentido de instituciones históricas como la sanción y la promulgación o los problemas

derivados de la incorrecta publicación de las leyes. También aquí entraría en juego la relación entre el Poder Legislativo y la actuación de los órganos encargados del control de la constitucionalidad, sobre todo, cuando éste se excede de su función de legislador negativo mediante las sentencias aditivas o manipulativas estudiadas por la doctrina italiana.

También desde la perspectiva de otras funciones parlamentarias se aprecian cambios y crisis. En lo que a la función presupuestaria respecta, los Reglamentos parlamentarios suelen recoger limitaciones a las facultades de las Cámaras: en su derecho de enmienda al proyecto gubernamental, en la ausencia de iniciativa, incluso en el decaimiento de la importancia del control a posteriori sobre la ejecución del Presupuesto a través de la aprobación de la Cuenta General del Estado, o en la falta de seguimiento de los costes financieros de las iniciativas legislativas.

Por lo que atañe a la función de control, no cabe duda de la general transformación del significado de los mecanismos de control, sobre todo de los que la doctrina denomina de «control fuerte» o de «control responsabilidad» que ya no pretenden una remoción del gobierno, sino que se limitan, como los de control débil, a lograr la publicidad: el control se halla ahora en la publicidad y todo procedimiento parlamentario es foro adecuado para ejercerlo. Como decía BOBBIO, «*la publicidad es la mejor garantía de moralidad en la conducta*». Ya en relación con instrumentos concretos, la moción de censura constructiva ha recibido importantes críticas por unir dos momentos parlamentarios distintos (la investidura y la remoción del Gobierno); asimismo, en la práctica, se plantea frecuentemente la dificultad de distinguir entre una pregunta y una interpelación; en relación con las mociones, lo que se discute es su vinculatoriedad y su eficacia; por lo que a las Comisiones de Investigación respecta, muchas son las lagunas que presenta su regulación en algunos ordenamientos y muchas las críticas que contra ellas se vierten: ¿por qué sólo pueden ser creadas por la mayoría parlamentaria?, ¿cómo se articula su actuación con la de los procesos judiciales?, ¿hasta dónde llegan los derechos y las obligaciones de los comparecientes y los poderes de solicitud de documentación por parte de la Comisión?

Igualmente, en lo que concierne a las facultades de nombramiento de otras autoridades, además de la peligrosa politización de los órganos

designados parlamentariamente, a la que se hará referencia más tarde, se plantean problemas como el del control de las llamadas administraciones independientes, ¿qué justifica que el Parlamento, alerta frente al poder del Ejecutivo, quede al margen de su control?

Por último, no puede olvidarse la necesidad de hacer frente a las necesidades de técnica normativa ante esa complejidad creciente del Ordenamiento a la que ya se ha hecho una mención. La democracia es por el pueblo y para el pueblo, por el hombre y para el hombre, y el hombre tiene que poder comprender lo que dicen quienes le gobiernan.

Y es que, muchos de las razones de la crisis de la institución parlamentaria, se enmarcan, realmente, en los más amplios problemas de la democracia: la expropiación de poderes, la nueva forma de legitimación racional, la lentitud y la densidad burocrática de las instituciones... Pese a todo, el Parlamento cumple una indudable función de legitimación y de control del sistema: por ser el órgano democrático por excelencia en su composición y funcionamiento y por la publicidad que caracteriza toda su actuación. En España, la proliferación de diecisiete Parlamentos autonómicos es una muestra de la confianza en la institución. Como afirma RUBIO LLORENTE, cuanto más se desarrolla la democracia mayor es la exigencia sobre sus órganos y «*lo que no es lícito es construir la imagen de un Parlamento que nunca existió para achacar después al Parlamento presente defectos que éstos sólo tienen por contraste con dicho ideal*» (77). Volvemos, pues, a la idea inicial de un Parlamento que instintivamente se «piensa», aún, en clave decimonónica.

C) *La Democracia contemporánea: el Estado de Partidos del siglo XXI*

Se ha hecho referencia a las dificultades que presenta la forma de Estado democrática en nuestros días. Asimismo, se ha puesto de relieve cómo el Parlamento se ha convertido en una institución *grupocrática* y eventualmente en crisis –aunque dotada de tanta legitimidad como

(77) RUBIO LLORENTE, Francisco, «La forma del Poder», CEC, Madrid, 1997, pp. 165 y ss.

siempre—. Queda, por último, hacer una mención acerca de cómo son los partidos y el Estado de Partidos de nuestros días.

Antes, al hablar del Estado de Partidos, se insistía en que parece indudable que hoy la democracia no puede funcionar sin ellos. Lo primero que debe reconocerse a los partidos políticos, es, pues, su indiscutible importancia para la democracia contemporánea. Ellos son hoy los principales actores de la vida política y parlamentaria: por la imposibilidad de la democracia directa, por el triunfo de la representativa y por las funciones que cumplen.

Sin olvidar nunca la premisa anterior, habría que centrarse a continuación en las disfunción que origina la presencia de los partidos políticos en la forma de Estado y de gobierno democrática contemporánea. Son estas alteraciones las que han llevado a algunos autores a hablar, despectivamente, de «Partitocracia»: los partidos, agentes de socialización, de generación de clase política, actores de los procesos electorales, instrumentos de gobernabilidad y representantes del pluralismo político, provocan también con su conducta severas mutaciones constitucionales y graves defectos políticos. ¿Cuáles? Entre ellos habría que resaltar varios.

Por un lado, se plantea el grave problema de la comunitarización de la actividad política. LÖWENSTEIN se preguntaba: «¿*Dónde queda el individuo cuando todo se convierte en comunitario?*» (78) Por lo que a los partidos políticos respecta, el representante corre el riesgo de convertirse en siervo de su partido, a pesar de que el Tribunal Constitucional español se empeñe en asegurar que el escaño es propiedad del parlamentario. Lo es pero *sólo* durante cuatro años. Al finalizar su mandato, un representante díscolo puede dar por acabada su aventura política, porque la llave para las listas electorales la tiene, naturalmente, el aparato del partido.

Por otro, hay que insistir en la realidad de una creciente politización de las instituciones, de la traducción de la realidad parlamentaria en

(78) LOWENSTEIN, Karl., *op. cit.*, pp. 93 y ss.

aquéllas. Si es un signo de democracia y de legitimidad del sistema que sea el órgano representativo el que designe a los titulares de otros órganos del Estado, esta función parlamentaria plantea el grave problema de que la lucha política se reproduce así fácilmente en la cúpula de otros poderes del Estado. No se han encontrado aún fórmulas alternativas a la designación parlamentaria de los miembros de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, aunque parece que la exigencia de mayorías cualificadas para su designación es, al menos, una garantía de que tal lucha política se suavizará un poco.

Asimismo, los partidos políticos acusan, como el resto de los componentes del Estado contemporáneo, un peligroso proceso de desideologización, vinculado a la necesidad de dar satisfacción a todo tipo de intereses para conseguir votos de todo tipo. Es el llamado *catch all party*, que lo quiere todo, lo pretende todo y parece llegar a todo: máximos sociales, correcta gestión económica, promoción de valores universales, atención al campo y a la ciudad, reconocimiento de las diferencias territoriales y apuesta por la unidad nacional...

Otra cuestión candente es la relativa al marco ideológico dentro del cual pueden jugar los partidos políticos. Los cargos públicos tienen la obligación de jurar la Constitución y las leyes, y, como dice nuestro Tribunal Constitucional, de tal acto de promesa o juramento, nace una obligación de acatamiento y de actuación positiva en pro de aquello a lo que se han comprometido. ¿Qué sucede con los partidos que persiguen fines extraconstitucionales? La respuesta a esta pregunta ofrece dos vertientes: hay ordenamientos jurídicos que entienden que no cabe la persecución de finalidades externas a la Constitución –como Alemania–, y otros que permiten la lucha por objetivos extraconstitucionales siempre que los mismos no constituyan ilícitos penales y se defiendan y persigan respetando las reglas del juego –como en España, en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio de Partidos Políticos–. La segunda opción ofrece probablemente mejores efectos para la defensa de la democracia.

En el aspecto puramente interno, las cuestiones más debatidas en nuestros días son las relativas a la financiación de los partidos, la endogamia de la clase política o el problema de la democracia interna de

estas organizaciones. Todos ellos son temas profundamente tratados por la doctrina. El primero, el de su financiación, plantea el dilema siguiente: ¿son preferibles unos partidos supeditados al Estado o dependientes de los económicamente poderosos? El problema de la endogamia de la clase política es una de las críticas que frecuentemente se escucha en la sociedad. Cuanto más dinámica, abierta, oxigenada y competente sea una organización política, más acordes serán sus actuaciones con las necesidades sociales a las que sirven. Por último, a través de la exigencia de democracia interna en la organización y funcionamiento de los partidos políticos se puede corregir la eterna tendencia de las organizaciones a gobernarse por una élite, en cumplimiento de la llamada por MICHELS «ley del hierro».

IV. CONCLUSIÓN

Al iniciar este estudio, se aludía a la democracia contemporánea como suma de precipitado histórico, creación racional y adaptación al mundo de hoy. Siguiendo tal premisa, se han analizado los rasgos más característicos de la forma de Estado democrática de nuestros días. Primero, atendiendo a la historia y la filosofía subyacentes a tres realidades esenciales que la conforman: el Parlamento, la democracia y los partidos políticos. Y, segundo, haciendo hincapié en los problemas que cada una de estas tres nociones presenta en su adaptación a la realidad del siglo XXI.

Ahora bien, ¿son suficientes las disfuncionalidades vistas para postular el cambio de la democracia contemporánea por otra cosa? La idea de sustitución está ligada siempre a la de revolución –la modificación total de un orden viejo por uno nuevo– y la noción de revolución, pese a su romanticismo, puede conducir a soberbias y peligrosos dogmatismos. Por tanto, sin renunciar nunca a avanzar –«*hay hombres que luchan un día y son buenos, hay hombres que luchan toda la vida y esos son los imprescindibles*» como recordaba BRECHT–, pero sin olvidar tampoco las propias limitaciones, podría humildemente responderse así a la pregunta: puede que valga con hacerse consciente del mundo en que vivimos –teñido de inseguridad, complejidad, convulsiones, exceso de información y profundas crisis–, con conocer los problemas e

intentar resolverlos, con seguir haciendo evolucionar las instituciones y las ideas para acomodarlas a una historia que no deja de avanzar. Pese a todo, la democracia de nuestros días sigue siendo un engranaje que tiene fuerza y que funciona, aunque sea sobre grises y matices, no sobre prodigios definitivos y absolutos.

«Cuando ya ni cifras ni figuras
sean las claves de todas las criaturas
cuando aquellos que cantan o se besan
sepan más que los profundos sabios;
cuando el mundo vuelva a la vida libre
y esté de regreso al mundo,
cuando de nuevo luz y sombras
se desposen para engendrar claridad auténtica,
y en cuentos y poemas
se reconozcan las eternas historias del mundo,
entonces de una sola, secreta palabra
huirá todo ser pervertido».

ENRIQUE DE OFTERDINGEN.
NOVALIS.