

*Democracia, representación y partidos políticos**

PEDRO DE VEGA GARCÍA

Desde una perspectiva
histórica, el autor
se propone analizar la
forma y el grado en que las
últimas transformaciones
acaecidas en la sociedad
contemporánea, han incidido
sobre la realidad jurídico-
política de la representación
y la legitimidad

En el meritorio ensayo sobre Esquema de las crisis, señala Ortega y Gasset que en las grandes crisis históricas «no sabemos lo que nos pasa, y esto es precisamente lo que nos pasa, no saber lo que nos pasa. El hombre se siente en ellas desorientado respecto a sí mismo, *dépaysé*, está fuera de su país, arrojado a una circunstancia nueva que es como una tierra incógnita». No me atrevería a juzgar si estas palabras de Ortega y Gasset, escritas en 1933, representaban una exageración notable, o, por el contrario, constituían un feliz diagnóstico para interpretar y comprender la atmósfera espiritual que envolvía los acontecimientos de aquellos años convulsos de la Europa de entreguerras. En cualquier caso, me permito la osadía de recordarlas ahora, en el momento en que nos disponemos a enjuiciar nuestra realidad social y política más inmediata.

Por fortuna o por desgracia, somos testigos de una serie de cambios en el rumbo de la historia de notable envergadura. Asistimos, por un lado, como con-

* Ponencia presentada al Congreso Internacional de Derecho Constitucional «Ciudadanos e Instituciones en el constitucionalismo actual» -Alicante, España- 3, 4 y 5 de Mayo de 1995.

secuencia de la revolución tecnológica y de la mundialización de la economía, a un proceso de cosmopolitización inevitable de la vida política, cultural y social. Queramos o no, en la época de las autopistas de la comunicación, nos vemos todos forzados a convertirnos en ciudadanos del mundo. Por otro lado, sin embargo, contemplamos igualmente, acaso como lógica y comprensible reacción, procesos de descentralización a todos los niveles que permiten hablar ya a algunos teóricos, de una vuelta a la Edad Media. El reciente libro de Alain Minc «*Le nouveau Moyen Age*» constituye a este respecto todo un símbolo y un magnífico testimonio. Diríase que nos hallamos condenados a desarrollar nuestra existencia en la esquizofrenia de dos utopías antagónicas (la utopía de la cosmopolitización y la utopía del localismo) que terminan generando dos realidades contradictorias y excluyentes: la realidad del uniformismo y la homogeneidad, propia del universalismo, y la realidad de la diferenciación y la diversidad propia del localismo y la refeudalización.

Paralelamente presenciamos, como espectadores de excepción, el singular cataclismo de las grandes concepciones del mundo que hasta hace todavía pocos años sirvieron para organizar política e ideológicamente la convivencia de millones de hombres. La crisis irremediable y definitiva de los países del llamado socialismo real, se ha visto

Diríase que nos hallamos condenados a desarrollar nuestra existencia en la esquizofrenia de dos utopías antagónicas (la utopía de la cosmopolitización y la utopía del localismo)

acompañada de la crisis del Tercer Mundo, en el que el colosal fracaso del proceso de descolonización permite seguir hablando de él, como lo hiciera Fanon, hace ya cuarenta años, como el mundo de los «Condenados de la Tierra». Lo que significa que si la utopía socialista ha fracasado, la vieja utopía liberal, por mucho que se empeñen los Hayeck, Freedman, Kristal o Fukuyama, tampoco nos ha redimido.

Es en estas circunstancias en las que, como acabo de indicar, me permito apelar a las palabras de Ortega y Gasset y hablar de una situación generalizada de crisis. Máxime cuando es él mismo quien, nos recuerda que en esos momentos difíciles en los que no sabemos lo que nos pasa, el tomar conciencia de la situación real, es justamente la primera providencia y el mejor síntoma de que comenzamos a estar en disposición de poder orientarnos intelectualmente con solvencia.

No es mi intención, por supuesto, ahora, incurrir en el tradicional y castizo vicio hispano de ofrecer diagnósticos definitivos y soluciones de urgencia a una problemática de abigarrada complejidad. En el vasto campo de las ciencias sociales se ha producido en demasiadas ocasiones el impropio fenómeno de simplificar lo complejo, y desde ese inadecuado proceso de simplificación, falsificación y enmascaramiento de la realidad, ofrecer remedios y soluciones arbitrarias. Es lo que caracterizó nuestra cultura política del barroco, donde aparecieron aquellas singulares figuras de los arbitristas, que convirtieron la literatura política en una literatura aúlica de consejeros de príncipes y de recetarios de grandeza. Sinceramente entiendo que nos debemos olvidar en estos momentos de los Rivadeneira, los Mártir Rizo, los Guevara, los licenciados Navarrete,

los Juan de Mariana, los Barbosa, los Garau y tantos más, a pesar de su inteligencia y su ingenio indiscutibles, aunque sólo fuera porque sus planteamientos son los que inconscientemente reproducen a diario periodistas y comentaristas políticos actuales con vocación de redentores.

Ahora bien, el hecho de evitar incurrir en el error de simplificar arbitrariamente lo complejo no debe conducirnos al disparate contrario de complicar improcedentemente lo simple. Lo cual, fue también un hecho característico del barroco y que, con unos u otros matices, se perpetúa en nuestra conciencia nacional. No en vano la comedia de enredo es la aportación más significativa de la literatura del Siglo de Oro, y la doctrina de la moral del caso, el criterio definidor de la ética nacional que, para bien o para mal, sigue presidiendo la conducta de muchos de nuestros políticos.

Precisamente porque no se trata y porque no quiero simplificar lo complejo y porque tampoco es mi deseo complicar injustificadamente lo simple, voy a limitarme en esta exposición a suscitar una serie de cuestiones sobre la incidencia que ese conjunto de transformaciones de nuestro mundo histórico determinan en los conceptos de representación y legitimidad democrática que, a fin de cuentas, aunque con enunciados diferentes, enmarcan la problemática que vamos a discutir a lo largo del Congreso.

Ante todo, acaso se haga necesario comenzar mi intervención haciendo referencia a una cuestión que bien pudiéramos calificar de metodológica. No se me oculta que las palabras legitimidad y legitimación, cobran significados diferentes según los contextos y el uso que de las mismas realizan los filósofos políticos y los politicólogos. Aunque no sea ésta la ocasión de entrar en la discusión del significado y el contenido de la palabra legitimidad, sí quisiera cuando menos expresar el alcance que yo pretendo concederle. Decía ya Stuart Mill, en su *System of Logic* que «el significado de una palabra bien puede ser aquel que conlleva una común aceptación o aquel que el escritor o el orador intenta darle». Anticipaba de este modo el gran liberal inglés, la distinción llevada a cabo por los modernos filósofos del lenguaje entre definiciones estipulativas y definiciones lexicográficas. Por definiciones estipulativas, dirá por ejemplo Robinson, entenderemos aquellas en las que el autor asigna un contenido y un significado deliberado y concreto a lo que intenta definir. Por el contrario, las definiciones lexicográficas recogen el significado general y comúnmente aceptado de las palabras o de los conceptos.

Pues bien, aún a riesgo de incurrir en una generalización excesiva, me parece más conveniente recurrir al entendimiento de la palabra legitimidad en su versión más clásica y globalizadora, esto es, desde su consideración lexicográfica, y no desde las versiones estipulativas cada vez más al uso en la teoría política y sociológica. Esto significa que voy a referirme a la legitimidad desde el contexto que lo hiciera un Max Weber, al construir su famosa tipología de la legitimidad racional, tradicional y carismática, o desde el significado que otro importante y definitivo teórico como Giuglielmo Ferrero diera al vocablo cuando, en esa gran obra sobre «El poder, los genios invisibles de la Ciudad», escribía aquellas definitivas palabras de: «el día que comprendí el significado de la legitimidad empecé a ver claro en la historia».

Ni qué decir tiene que, cuando la palabra legitimidad se utiliza lexicográficamente en su versión más clásica y globalizadora, nos referimos a la legitimidad política en

general. Lo que, *sensu* contrario, equivale a indicar que hasta un cierto punto carece de fundamento hablar de procesos de legitimación concretos. Cabría perfectamente imaginar la posibilidad de que coexistan instituciones sin legitimación alguna, en una situación política global con un índice de legitimidad muy elevado, como a la inversa, son imaginables situaciones globales sin legitimidad alguna, con un sistema de instituciones con criterios de legitimación bastante aceptables.

No deja de ser relevante el hecho de que las repercusiones nocivas en la legitimidad democrática global, como consecuencia de la crisis de la noción de representación, se hayan pretendido compensar por un significativo número de teóricos (Majone, Lindblon, Selznick, Barzelay, etc.) con la apelación a procesos de legitimación concretos de ciertas instituciones, y con la descomposición y fragmentación de la noción de acción política clásica (*politics*) en múltiples políticas públicas (*policys*), para cada una de las cuales se intenta procurar su propia estructura legitimadora, desde los aparentes elementos participativos y los falaces componentes democráticos del llamado *policy process*, que a fin de cuentas no pasa de ser el conjunto de técnicas y estrategias que definen la gestión de las políticas públicas. Hablar, en estas circunstancias, de procesos de legitimación específicos y fragmentar la noción de legitimidad, equivale, a mi juicio, a errar en la lógica del razonamiento, y a eludir la problemática en torno a la idea de legitimidad democrática, que es precisamente lo que se trata de plantear y discutir.

Cuando, en su tipología de la legitimidad, Max Weber contrapone a la legitimidad histórica o tradicional y a la legitimidad carismática, la legitimidad democrática, no dudará en añadir a esta última la característica de ser la única forma de legitimidad racional. El argumento de Weber es contundente y claro. «Hablamos de una legitimidad racional –nos dirá– porque descansa en la creencia en la legalidad y los valores de la legalidad». Ahora bien, como esa creencia en la legalidad y en los valores de la legalidad, a su vez se apoya en «que todo el derecho es estatuido de forma racional», aunque Weber no lo formule expresamente, en la base de su razonamiento no puede existir otro punto de partida que la vieja afirmación rousseauiana de la ley como expresión de la voluntad general. Por eso, legitimidad democrática, legitimidad racional y legitimidad legal tendrían, por fuerza, que terminar resultando términos intercambiables.

Sucede, no obstante, que en el plano histórico real, la construcción de la voluntad general se ha hecho siempre más problemática y compleja que su fundamentación teórica. Ya en el propio Rousseau aparece la contraposición evidente entre democracia directa y democracia indirecta, entre democracia de la identidad y democracia representativa. Nada tiene de particular que el gran pensador ginebrino, fuera también consciente de los problemas y embrollos que para la legitimidad democrática representativa. «Los ingleses se creen libres –escribió en *El Contrato Social*– porque eligen sus representantes. Se equivocan. Sólo lo son en el momento de la elección. Después de ella no son nada». Lo que equivaldría a indicar que en la democracia representativa la ley deja de ser expresión de voluntad general para convertirse en la pura expresión de la voluntad de los representantes.

Fue precisamente ante ese posible enfrentamiento entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados, ante el que la concepción liberal del mundo utilizó

un concepto de representación montado sobre unos presupuestos distintos a los que sirvieron de base al pensamiento de Rousseau. Arrancando de la vieja concepción ilustrada de que existe una razón inmanente en el ámbito económico y social, la concepción liberal del mundo hará suya la doctrina del orden natural de los fisiócratas, que se acaba sintetizando en el clásico lema: «*laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même*». Si en el orden económico, de lo que se trataba era de dejar que en el libre juego de la oferta y la demanda el mercado racionalizase por sí mismo el proceso productivo, en el plano político y social se tratará igualmente de que la libre expresión del pensamiento y la concurrencia de creencias dispares en una especie de mercado social de las ideas, permitan crear una verdad social colectiva que es la que conocemos con el nombre de opinión pública. La representación política no aparece entonces tanto como la contempla Rousseau, esto es, como mecanismo jurídico a través del cual el representado comisiona al representante para que actúe en su nombre y se limite a expresar su voluntad, sino que, por el contrario, la representación se mostrará ante todo como un mecanismo político a cuyo través se asigna a los representantes la función de ser expresión y ritualización (*Vergegenwärtigung*), de esas verdades sociales, de esos valores e intereses en que se plasma la opinión pública. El representante, pues, no traduce la voluntad concreta del representado —como han descrito con acierto Schmitt y Leinholz— sino que expresa la voluntad política ideal de la nación o del pueblo.

A efectos de otorgar a nuestro razonamiento la mayor claridad posible quizá convenga recordar una circunstancia en la que no se ha insistido suficientemente. Partió la concepción liberal no sólo de la separación tajante entre el Estado y la sociedad, sino del reconocimiento expreso de la supremacía que, en esa confrontación entre Estado y sociedad, adquiriría el fenómeno societario. El Estado, diría, por ejemplo, Dupont de Nemours, es «la fuente de todos los males del hombre sobre la tierra». La sociedad, por el contrario, es el lugar donde, siguiendo las leyes del orden natural, el hombre podrá encontrar la felicidad en el mundo. Nada tiene que extrañarnos, por lo tanto, que desde estos planteamientos se pretendiera reducir al Estado a su mínima expresión, creando la imagen del Estado abstencionista liberal clásico, consagrada por Lasalle en su conocida frase del Estado guardián nocturno y mero vigilante del orden.

Obvio es indicar que, desde esta óptica, y por extraño que pueda resultar, el problema de la legitimidad política no se va a centrar tanto en la legitimidad del Estado, como en la legitimidad de la sociedad. Se ha podido sostener, y con razón, que en la gran querrela histórica que preside el conflicto de legitimidades en el Siglo XIX, entre el principio democrático y el principio monárquico, lo que naturalmente late es la tensión primera y elemental entre la sociedad y el Estado. La sociedad aparece vinculada a la racionalidad democrática, mientras que el Estado se seguirá concibiendo como la expresión viviente de la racionalidad absolutista. Nada tiene de particular que a la hora de explicar la institución parlamentaria como institución legitimadora del mundo político liberal, dicha explicación se realizara desde la órbita de la sociedad y no desde el ámbito del Estado. Todavía Jellinek, en su Teoría General del Estado, comenzará diciéndonos que el «Parlamento es un órgano de la sociedad».

Así las cosas, las mismas reglas y principios sobre las que la sociedad burguesa aspiraba a asentar su supremacía sobre el Estado aristocrático y monárquico, tendrían

que ser las reglas y principios que conformarán la legitimidad parlamentaria. De esta suerte, la verdad social que se expresa en la opinión pública, y que se obtiene en la confrontación libre de las opiniones de los particulares en los clubs, en los periódicos, en los ateneos, etc., se convertirá en verdad política siguiendo idénticos mecanismos y procedimientos (discusión y deliberación) en los Parlamentos. No constituye por ello una simple frase, sino una síntesis feliz y un resumen acertado de lo que en la concepción liberal burguesa representaba el Parlamento, la afirmación de Paine al definirlo como «el primer club de Londres».

El entendimiento del Parlamento como órgano deliberante, y del parlamentarismo como *government by discussion*, constituye de este modo el lógico correlato a nivel político del concepto de opinión pública elaborado a nivel social. Si la opinión pública burguesa, creada a través de la discusión espontánea y libre de los particulares, es la que traduce y expresa la racionalidad interna y el orden natural de la sociedad, el Parlamento, en cuanto prolongación de esa opinión pública, tendrá que ser por fuerza un órgano donde también se discuta espontánea y libremente. La identificación social entre discusión y verdad se manifestará en el plano parlamentario en la identificación de la ley, obtenida por deliberación, con el momento de la justicia. Frente al enten-

La identificación social entre discusión y verdad se manifestará en el plano parlamentario en la identificación de la ley, obtenida por deliberación, con el momento de la justicia

dimiento absolutista de la ley, concebida como voluntad y mandato, y que Hobbes consagra en el Leviathan en la fórmula clásica: *Auctoritas, non veritas facit legem*, la burguesía presentará ahora un concepto racional de ley –resucitando la vieja expresión de la ley como *ordinatio rationis*– y que bien permite invertir los términos del lema hobbessiano en el sentido de que *veritas, non auctoritas facit legem*.

Sin embargo, la conversión de la argumentación social en argumentación política y la transformación de la voluntad social en voluntad estatal a través del Parlamento encerraba para la burguesía una grave dificultad. Como es bien sabido, la sociedad que el mundo liberal enfrenta al Estado no es la sociedad global de todos los individuos que dentro de ella desarrollan su existencia, sino una sociedad acotada y delimitada previamente. Dicho con más claridad: el momento –como recordaba Sartre en la presentación de *Les Temps Modernes*– de mayor coherencia y grandeza histórica de la concepción burguesa, en el que la burguesía se hace portadora de los intereses de la humanidad, pronto se olvida. Cuando Sieyès formula la pregunta «*Qu'est-ce que le Tiers Etat?*», y responde diciendo que el tercer estado es todo, no hace otra cosa que expresar con claridad rotunda ese momento universalizador burgués, en el que la sociedad aparece integrada realmente por todos sus componentes. Sin embargo, con la contraposición realizada por el propio Sieyès, al consagrar la soberanía nacional frente a la soberanía popular de Rousseau, el mensaje universalizador y progresista comienza a descomponerse. La sociedad deja de ser una entidad integrada por todos para convertirse políticamente en una ficción en la que sólo unos pocos asumen a través del sufragio restringido la representación ideal de la Nación.

La imposibilidad de basar realmente la institución parlamentaria en la voluntad de todos, en una democracia de sufragio restringido en la que el derecho al voto se convierte en una simple función, conducirá entonces a sustituir la idea de soberanía democrática por la idea de una soberanía de la razón, de la justicia y de la verdad, en un prodigioso raptó, en nombre de grandes principios del único principio democrático fehaciente que es el de la voluntad popular. El representante deja de representar al representado para transformarse en un mandatario de la verdad y la justicia. Y el Parlamento —como dijera Guizot— pasará a ser el órgano en el que a través de la discusión se llegue a ese momento supremo de la justicia y la verdad.

Ahora bien, como el propio Guizot reconociera, «el hecho de que ningún hombre, ni ninguna reunión de hombres, conozcan o practiquen plenamente la razón, la justicia y la verdad», pero «que todos tengan la facultad de descubrirlas» condiciona el que nadie pueda ser eliminado para participar en ese descubrimiento. Lo que implica que la representación deba ser entendida simbólicamente como una representación de todos. Se trata ciertamente de una evidente ficción pero que, en cualquier caso, se convierte en una ficción necesaria, desde la cual, sin mayores dificultades, la democracia parlamentaria podrá explicarse, histórica y teóricamente, como transposición de la idea del proceso judicial al proceso político de la legislación. Y del mismo modo que es consustancial al *ethos* jurídico el principio *audiatur et altera pars*, conforme al cual todos los que participan en un asunto deben ser oídos, en el proceso político de la legislación, porque a todos afecta, todos también deben ser escuchados.

El hecho, no obstante, de que de la discusión y decisión del proceso político, queden marginados la mayoría de los ciudadanos, como consecuencia de la propia mecánica del fenómeno representativo, plantea un dilema de notables e importantes consecuencias. Por una parte, la lógica de la discusión y el descubrimiento de la verdad contrastando opiniones ajenas, exige la libertad de quien discute. De ahí la justificación del mandato representativo en el parlamentarismo moderno. Si la esencia de la política parlamentaria es la deliberación, y habida cuenta de que la deliberación no es posible bajo la forma del mandato imperativo, el mandato representativo constituye una exigencia ineludible del sistema.

Pero, por otro lado, en la medida en que el mandato representativo impone un distanciamiento y una separación obligada entre representante y representado, de la discusión parlamentaria quedarán marginados prácticamente la totalidad de los ciudadanos del Estado. Así las cosas, ¿cómo compaginar el principio *audiatur et altera pars* con la exclusión en el proceso de discusión parlamentaria de la generalidad de los individuos a los que esas decisiones han de afectar directamente?

Ha sido éste el gran interrogante que más allá de las limitaciones en el ejercicio del derecho de sufragio, gravitó siempre sobre la democracia representativa, sometida por definición al riesgo continuo y al evidente peligro de que, como dijera Burdeau, los representantes del pueblo o soberano se conviertan en los soberanos representantes del pueblo.

Para evitar el *hiatus* entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados; para impedir que pueda surgir, la que se ha dado en llamar una democracia

gobernante frente a una democracia gobernada, Rousseau no encontró otra salida que la de aferrarse a los esquemas y principios de la democracia directa. En cuanto el pueblo delega su poder efectivo, nos dirá, deja definitivamente de ser soberano.

Rousseau partía de una convicción que desarrolló luego ampliamente Hegel en sus comentarios críticos a los planes de eforato imaginados por Fichte. A saber: que el poder que se entrega al gobernante, se convierte siempre en un poder real cuyo control se hace prácticamente inviable. Distinguía Hegel entre el poder efectivo que se expresa en la voluntad concreta y particular del gobierno y el poder posible y total que se manifiesta abstractamente en la idea democrática de la voluntad general. En la confrontación entre esas dos voluntades, la única manera de dar una dimensión práctica y real a la voluntad abstracta del pueblo frente a la voluntad concreta del gobernante para poder controlarse, no puede ser otra que la de establecer órganos de garantía, distintos del Gobierno, y que, a su vez, aparecen como representación de la voluntad general. Ahora bien, al Gobierno, en cuanto poder efectivo, no le resultará difícil imponerse a sus instancias controladoras, «habida cuenta —concluirá Hegel— que al manifestarse éstas en voluntades particulares y privadas, como la del propio Gobierno, el Gobierno siempre podrá juzgar con el mismo derecho que el órgano de control acerca de si es su voluntad particular, o la voluntad particular de la institución controladora, la que se ha distanciado o no de la voluntad general». Por eso, todos los intentos, proyectos e instituciones que se dieron en la historia —éforos, tribunales, censores, síndicos, etc.— por controlar el poder efectivo resultaron siempre fallidos. A fin de cuentas, se trata de la misma lógica que condujo a Rousseau a sostener que la única manera de controlar al representante por parte del representado no puede ser otra que la de no efectuar por éste una delegación definitiva de soberanía.

Es verdad que el propio Rousseau se da cuenta de que en el Estado Moderno, la democracia directa es imposible, y la elección de representantes se convierte en un mal necesario, y que, como tal, hay que aceptar. Pero no es menos cierto que, para proteger la parcela de soberanía irrenunciable de cada ciudadano, Rousseau somete la actuación de los representantes a dos condiciones inexcusables; 1ª) En primer lugar, que los elegidos no tengan un poder propio, de suerte que sólo puedan hacer lo que expresamente el pueblo les permita (mandato imperativo). «Los diputados del pueblo —dice Rousseau— no son sus representantes; sólo son sus comisarios. 2ª) En segundo término, que los elegidos decidan, debe ser siempre ratificado por el pueblo. «Toda ley —escribe en el Contrato Social— que no haya sido ratificada por el pueblo en persona es nula: no es una ley». Con lo cual, al quedar destrozado el concepto de representación, su función legitimadora sufrirá también una conmoción notable. El único criterio de legitimidad en el sistema democrático sería entonces el que tiene su base en la soberanía popular, de la que cada individuo participa en la parte alícuota correspondiente, y de la que, en ningún caso, puede renunciar.

El establecimiento de un adecuado sistema de legitimación de la democracia representativa frente a la más perfecta forma de democracia directa (como reconocieran Montesquieu y el propio Sieyès, aparece de este modo como el gran reto histórico y político que la concepción liberal del mundo estaba llamada a solucionar. Hemos visto algunas de las dificultades con las que la *Weltanssagung* liberal topara a la hora de

integrar la sociedad en el Estado. En su esfuerzo legitimador de la sociedad, y en el deseo de pretender encontrar una verdad social que, a través de la discusión espontánea y libre de los ciudadanos se transformase en la opinión pública racional y general, aspiró la burguesía a trasmutar instantáneamente la verdad social en verdad política. Esto y no otra cosa es lo que se quiere indicar cuando se afirma, por ejemplo, por Carl Schmitt, que el Parlamento se incardina en la estructura de la publicidad burguesa. Nada tiene de extraño que la supeditación de la verdad política a la verdad social llevara a considerar la mecánica de la representación como un problema menor. Puesto que de lo que se trataba era de traducir políticamente la voluntad general de la nación, lo que importaba era encontrar a los hombres esclarecidos y los varones preclaros—como dijera Sieyès— capaces por su inteligencia y virtud de cumplir tan noble y digna misión. Para ello, lejos de interpretar el sufragio restringido como un defecto, esa escandalosa limitación de la representación se entenderá como la gran virtud del sistema.

El problema surge cuando la existencia de una verdad social única se pone en duda y cuando la propia noción de opinión pública se muestra como una invención ideológica. La que los ingleses denominaron *civil society*, y que la concepción liberal del mundo intenta legitimar bajo los auspicios de la doctrina del orden natural como expresión de la racionalidad de la convivencia humana, en vez de aparecer como el lugar donde los hombres desarrollan armónicamente su existencia, no tarda en presentarse como un ámbito de competencia, luchas, tensiones, que nada tiene que ver con sus formulaciones teóricas. La *Bürgerliche Gesellschaft*, la sociedad burguesa que el mismo Hegel describiera, en nada se corresponde con la definida por el primer liberalismo. Y, como es natural, en una sociedad fragmentada, dividida y recorrida por intereses distintos e irreconciliables, hablar de una opinión pública común, y unánimemente compartida, no pasará de ser, como apuntara Habermas, una ficción irritante. Existirán cuando menos, tantas opiniones como grupos e intereses operan contradictoriamente en el seno de la sociedad. Pretender, además, limitar el derecho de sufragio en nombre de esa opinión pública cuya justificación se hace históricamente cada vez más difícil, en la medida en que las contradicciones sociales se acentúan, tenía que resultar por fuerza una operación imposible. Es entonces cuando en la historia moderna de la democracia representativa, la lucha por la realización de la democracia se convierte en la lucha por la conversión del sufragio restringido en sufragio universal, y el momento representativo, esto es, la mecánica de la representación, pasa a ocupar, desde la óptica de la legitimidad del sistema, el lugar preeminente que antes se había conferido al momento ideológico de la verdad, la justicia y la razón que la burguesía articula en torno al concepto de opinión pública.

Como es de sobra conocido, fueron los partidos políticos principales protagonistas en la ampliación primero, y en la generalización, después, del derecho de sufragio, transformando el sufragio entendido como función en el sufragio concebido como derecho político fundamental. Negar ese importante y meritorio papel de los partidos sería más que una injusticia histórica, una solemne necesidad. No obstante, el protagonismo adquirido por ellos en el seno de la democracia representativa no podría dejar de producir sus consecuencias. No es ésta la ocasión de traer a colación el conjunto de distorsiones que ese protagonismo ha provocado en la estructura del Estado moderno

al que, con fundamento pleno, designamos ya como Estado de partidos. Baste recordar el curioso y paradójico fenómeno al que algunos teóricos han dado en denominar «descolocación de la política», y con el que no se quiere significar otra cosa que la sustitución en el estado actual de los parlamentos y los gobiernos, como centro y lugares de decisión, por los comités y las ejecutivas de los partidos. Con notable plasticidad semántica Trotta ha descrito esta situación con las siguientes palabras: «Repetimos ciertas fórmulas por costumbre y tradición, sin darnos cuenta del engaño en que incurrimos. Hablamos de soberanía del Parlamento, y sabemos perfectamente que ésta ya no existe. Hablamos de división de poderes y sabemos que ésta ha desaparecido desde el momento en que los gobiernos se han convertido en comités de acción de las mayorías parlamentarias, y más aún, de que aquéllos y éstas dependen de las secretarías y comisiones ejecutivas de los partidos».

Por lo que a nuestra argumentación hace referencia, más importante me parece insistir en una circunstancia a la que comúnmente no se presta la atención debida. Es verdad que los partidos políticos han dado al traste con los presupuestos y principios sobre los que la burguesía construyó la noción de representación. Seguir hablando, por ejemplo, de mandato representativo, cuando todos sabemos que los diputados obedecen las órdenes de los partidos, o continuar sosteniendo que los representantes representan

Continuar sosteniendo que los representantes representan a toda la nación y no intereses particulares concretos, equivaldría a seguir manteniendo un concepto de representación y de democracia representativa hace ya tiempo que forma parte de la arqueología constitucional

a toda la nación y no intereses particulares concretos, equivaldría a seguir manteniendo un concepto de representación y de democracia representativa que, en frase de Morstein-Marx, hace ya tiempo que forma parte de la arqueología constitucional.

Sin embargo, constituiría una distorsión radical de la realidad y de la historia el inculpar a los partidos de la destrucción de los esquemas jurídicos y políticos sobre los que se edificó la estructura del Estado liberal. Dicho con toda contundencia, no son los partidos los que aniquilan la noción de representación clásica, sino que es la crisis anterior y más profunda de los supuestos en los que esa noción se fundamentaba, la que determina la presencia de los partidos. Por ello, lejos de contemplar al Estado de partidos como el gran causante de la destrucción del orden liberal, acaso

tengamos que empezar a entenderlo como la manifestación más fehaciente y la consecuencia más clara de las contradicciones internas de un sistema llamado históricamente a periclitarse. Al fin al cabo lo que los partidos políticos realizan es reflejar en el plano político y estatal la contradicción y la fragmentación producida previamente en el ámbito social. No se rompe la coherencia interna de la concepción del mundo porque aparezcan los partidos, sino que los partidos surgen como una necesidad histórico-política porque esa concepción liberal, cuya grandeza y empaque doctrinal nadie puede negar, empieza a mostrar sus limitaciones y debilidades. Lo que no obsta para que se haga recaer sobre los partidos culpabilidades que no tienen y se les convierta

en destructores del sistema de principios y creencias en las que el Estado liberal cimentó la legitimidad política de la democracia representativa. Asistimos en el presente como juristas al singular espectáculo de una regulación constitucional asentada en la lógica de la democracia liberal clásica (prohibición del mandato imperativo, por ejemplo), mientras la práctica política se desarrolla contradictoriamente conforme a la lógica de los partidos. Es en esta atmósfera enrarecida en la que surgen protestas y posiciones encontradas a las que quisiera hacer una rapidísima referencia.

Aparecen, en primer lugar, aquellos que apelando a un democraticismo radical de origen rousseauiano, y ante la crisis de legitimidad de la democracia representativa, preconizan la vuelta a la democracia directa como única forma de democracia posible. Todos sabemos a lo que, en definitiva, conduce la condena de la democracia representativa y de los partidos en nombre de la democracia suprema de la identidad, y las nefastas consecuencias que este tipo de democracia tiene para la libertad de los ciudadanos. Con razón Talmon pudo poner de manifiesto en su importante trabajo sobre «Los orígenes de las democracias totalitarias» la génesis de las más recientes dictaduras en algunas de las ideas defendidas por Rousseau. A postre, la crítica a la democracia representativa y la defensa de la democracia directa como único mecanismo de legitimidad, para lo que termina sirviendo es para construir la democracia plebiscitaria y para sustituir el Estado de partidos por la organización totalitaria del Estado-partido. La obra de Schmitt sobre «La atmósfera espiritual del parlamentarismo» constituye probablemente el símbolo más inteligente, más relevante y más patético de cuantos preconizan esta posición, en la medida en que su crítica a la democracia liberal acabó encauzando la ideología nacional-socialista.

En segundo lugar, se presentan aquellos que, en el deseo de recuperar las legitimidades perdidas, reclaman la vuelta a los esquemas y principios del liberalismo clásico. El libro de Mayer sobre «La reconstrucción de la Europa burguesa» representa un testimonio notable. Es ésta la posición defendida por esa enorme ola neoliberal que nos invade y que, si ha tenido eficaces propagandistas en teóricos mediocres como Fukuyama, con su ensayo sobre «El fin de la Historia», ha encontrado también inteligentes expositores como Hayek, Friedman o Nozick. En un prodigioso ejercicio de prestidigitación política y social, pretende el neoliberalismo reconstruir la legitimidad democrática colocando, como el liberalismo inicial, la problemática de la legitimidad política, no en el ámbito del Estado, sino en la órbita de la sociedad. Incapaces de encontrar criterios para legitimar al Estado, lo que se hace entonces es abominar de él y condenarlo. Van Hayek, que no duda en proclamar que la acción del Estado «es el mejor camino hacia la esclavitud», añadirá inmediatamente que no es el mercado el que se justifica desde el Estado, sino que, a la inversa, son el Estado, la libertad y la democracia —en una asombrosa confusión de planos y categorías— los que adquieren su explicación y legitimidad desde el mercado.

El retorno al esquema de un Estado abstencionista y de raquíca estructura no se realiza, sin embargo, desde la ingenuidad y la inocencia. Hoy sabemos que la imagen del Estado liberal débil fue una pura construcción ideológica. El Estado liberal hizo guerra, construyó imperios y tuvo el suficiente poder para reprimir sin piedad las protestas que se generaron en su seno. Conocemos igualmente que la idflica sociedad

liberal tampoco existió, y que la doctrina del orden natural no se tradujo en unas formas de convivencia sin conflictos ni tensiones. Pretender reconstruir la legitimidad de un sistema apelando a unas premisas y unos supuestos que históricamente demostraron su insuficiencia y su incapacidad, no pasa de ser, en cierta medida, un sarcasmo. Hegel decía que los grandes acontecimientos históricos se suelen repetir dos veces. Apostillando esta afirmación de Hegel, alguno de sus discípulos no dudó en señalar que, en efecto, esa repetición se produce, pero añadiendo que, si la primera vez aparece como tragedia, la segunda se presenta como farsa.

No deja de ser significativo que la condena del Estado por parte del neoliberalismo, y la consiguiente divinización del mercado y de la sociedad, se haya visto acompañada de ese singular fenómeno de la aparición de grupos y poderes privados que han permitido a los sociólogos –Schmitter, Panitch, Jessup, Winker, etc.– designar a la sociedad actual como sociedad corporatista. Lo que supone que esa preeminencia que el neoliberalismo confiere a la sociedad frente al Estado, y al mercado sobre la política, en términos realistas, en lo que efectivamente se traduce es en la sustitución de los partidos políticos por los grupos de presión. La crítica a los partidos se transforma así en apologética indirecta de los grupos de presión. Y es un hecho perfectamente verificable que en aquellas democracias donde los partidos todavía gozan de un mínimo prestigio, los grupos de presión tienen una acción mucho más limitada que en aquellas otras donde han perdido definitivamente su legitimidad. Hablar, en estas circunstancias, de una reconstrucción de la sociedad liberal, dando por buena la hipótesis de que nos enfrentamos a una sociedad presidida por la acción de los grupos de presión, obliga a conferir la razón a aquel discípulo de Hegel que decía que los grandes acontecimientos históricos se repiten siempre como farsas.

En tercer lugar, y por último, habría que recordar la posición de aquellos que conscientes de los peligros que para la libertad encierra el radicalismo de la democracia de la identidad, y sabedores de la falsedad que implica la sacralización del mercado y los intentos de recuperación del orden liberal, se enfrentan a la situación actual desde el sano y juicioso relativismo en el que Kelsen encuadraba las más honestas y verdaderas posturas democráticas. Es ese relativismo el que permite ahorrar las acerbas críticas a los partidos y el que permite situar con corrección la problemática de la democracia representativa en el presente. No me resisto a dejar de transcribir a este respecto las palabras de Leibholz en su brillante ensayo «El cambio estructural de la democracia en el Siglo XX»: «Hoy se habla de los partidos –escribe Leibholz– como el gran peligro de la verdadera democracia, en la medida en que se contemplan como grupos oligárquicos que actúan de muros de contención entre el ciudadano y el Estado. Se ha creado así un nuevo romanticismo político, extraordinariamente peligroso, ya que, tras formulaciones más o menos impactantes, lo que en realidad esconde es una situación muy compleja. Es un romanticismo peligroso porque enarbolando objetivos y finalidades confusas, logra unificar, en una común oposición al sistema, a elementos bastante heterogéneos: en primer lugar a liberales ingenuos que, desde ideas del siglo XIX, desearían frenar al Estado de partidos. En segundo término, a conservadores más sagaces, proclives a entendimientos autoritarios del Estado. Y, por fin, a los enemigos declarados del Estado liberal-democrático, que, en nombre de este neorromanticismo,

quieren abrir el paso al nuevo Estado totalitario. Son estos últimos —concluye Leibholz— sin duda los más peligrosos, habida cuenta de que no existe posibilidad alguna de un retorno del Estado de partidos al parlamentarismo representativo de tipo liberal, o a un Estado autoritario conservador. Y como estas posibilidades no existen, la única alternativa que se ofrece a la forma democrática del Estado de partidos, es la del Estado-partido, o sea, el Estado dictatorial de partido único, en sus versiones fascistas o comunistas».

Constituiría una manifiesta ingenuidad pretender ahora seguir hablando de la representación política en los mismos términos, y desde los mismos criterios, en los que lo hicieran, por ejemplo, un Sieyès, un Burke o un Guizot. Con su habitual brillantez para constatar lo obvio, preconiza Duverger en un trabajo titulado «*Esquisse d'une théorie de la représentation politique*», la necesidad en que nos encontramos de operar el tránsito de una concepción individualista a una concepción comunitaria de la representación. Forzosamente hemos de admitir que en la democracia del presente la representación solo puede canalizarse a través de los partidos. La experiencia nos enseña que cuando los partidos desaparecen, los que les sustituyen son los grupos de presión, los magnates de las finanzas o los demagogos con vocación de dictadores.

En cualquier caso, bueno será recordar que a pesar de las inconveniencias y distorsiones que para la teoría de la representación supone el establecimiento de mecanismos intermedios entre la sociedad y el Estado, entre el representado y el representante, la democracia actual siempre podrá alegar, frente a la democracia individualista liberal clásica, a efectos de su legitimidad política, el hecho de que con la generalización del derecho de sufragio, ya nadie queda excluido del proceso democrático. El problema comienza cuando los partidos políticos, en lugar de simples intermediarios que traducen a nivel estatal la voluntad política de la sociedad, se convierten en muros de separación entre los electores y los elegidos, haciendo buena la ley de hierro de las oligarquías formulada por Michels, y dando pleno sentido a aquella vieja afirmación de James Bryce de que «la organización traiciona siempre la voluntad del pueblo».

Es entonces cuando la cuestión de la legitimidad de origen de la representación democrática que, en el fondo, nadie la debate, se transforma en la cuestión de la legitimidad de ejercicio. Con lo cual nos enfrentamos de nuevo al viejo interrogante formulado por Rousseau, y recordado por Hegel de, ¿cómo controlar al poder concreto por el poder simplemente posible encarnado en la voluntad general? ¿Cómo impedir la separación y el *hiatus* entre gobernantes y gobernados, entre el poder efectivo y el poder posible?

Lawrence Lowell, en una obra clásica titulada «El gobierno popular y la opinión pública», afrontó el problema con notable precisión. Puesto que la legitimidad de origen en la democracia ya no se discute, de lo que se trataría sería de arbitrar los mecanismos para solventar los problemas afectos a la legitimidad de ejercicio. Ahora bien, habida cuenta de que esa legitimidad de ejercicio no puede fundamentarse, como quería Rousseau, a través del mandato imperativo, por la aniquilación que éste implica del propio concepto de representación política, entenderá Lowell que se hace necesario

apelar otra vez a la noción de opinión pública. De esta forma, sometiendo la acción política del representante a ese definitivo control y supremo tribunal de la opinión del que hablara Burke, la legitimidad de la representación quedaría definitivamente satisfecha.

Con sagacidad indiscutible adelantaba así Lowell el enfrentamiento entre representación y opinión pública que preside el funcionamiento de la democracia contemporánea. Enfrentamiento que surge inexorablemente desde el momento en que, mientras la legitimidad de origen de la representación es aceptada por todos y nadie la cuestiona, la legitimidad de ejercicio lograda a través de la opinión pública se hace a todas luces confusa y problemática. A fin de cuentas, la pregunta que Lowell no resuelve, y en la democracia actual adquiere su dimensión más patética, es la siguiente: ¿qué valor se puede conferir a una opinión pública que ha perdido las notas de libertad, racionalidad y generalidad, que fueron precisamente las características sobre las que la burguesía pretendió dar grandeza al concepto de opinión pública?

Dijimos antes que en un mundo fragmentado en grupos e intereses contrapuestos, la opinión pública en cuanto opinión general y común se convierte en una ficción irritante. Habrá por lo menos tantas opiniones como grupos o sectores se definen en el seno de la sociedad. Añadimos ahora que esa opinión pública que ha dejado de ser general abandona también sus caracteres de libertad y racionalidad. A nadie se oculta que el proceso de mundialización del mercado y de cosmopolitización de la vida social y política, se ha visto acompañado por la aparición de los grandes monopolios de la comunicación y la información, capaces no sólo de crear las llamadas culturas del uniformismo, sino de generar una opinión pública también uniforme, manipulada e impuesta, y que nada tiene que ver con la opinión libre y racional con la que soñara el primer liberalismo.

Vivimos en un mundo en el que los comunicólogos podrán sostener con razón que la agenda, esto es, el conjunto de informaciones que se ponen en circulación en la sociedad (*agenda-setting*), ya no viene determinada por los hechos y las circunstancias que realmente acaecen, sino por los criterios, intereses y conveniencias de esos monopolios, dueños de los centros generales de información. Bien se puede mantener que lo que no está en esos centros, no está en el mundo.

Por otro lado, son los mismos comunicólogos quienes advierten de que el peligro no reside ya sólo en el hecho de la fijación arbitraria del contenido de la agenda, sino en la circunstancia de que el peso y la influencia de los grandes medios de comunicación termina siendo tan importante y tremendos, que la interpretación y el sentido de los contenidos informativos (*priming*), no puede ser otro que el que los mismos medios les confieren. Cualquier interpretación disidente es considerada subversiva.

Lo que significa, llevando el razonamiento hasta sus últimas consecuencias, que las tesis y pretensiones mantenidas por Lowell y tantos otros que quisieron encontrar en lo que hoy en día impropriamente denominamos opinión pública, el último reducto legitimador de la democracia, quedan definitivamente contradichas por la propia praxis político-social. No es la opinión pública el gran tribunal social que controla al poder, sino que es el poder el que no sólo controla a la opinión pública, sino que, además,

la crea. Pero se trata de un poder, como todos sabemos, que por estar forjado conforme a la lógica de la eficacia y del mercado, queda al margen de la lógica de la política y de la representación democrática. Con lo cual, la confrontación representación-opinión a la que acabo de hacer referencia, y que aparentemente preside el funcionamiento de la democracia contemporánea, lo que realmente oculta es la confrontación entre poderes públicos (surgidos de la representación democrática de los ciudadanos) y poderes privados (creados en la competencia del mercado).

Es esta tensión entre poder público y poder privado, entre legitimidad política y eficacia social, característica de la sociedad corporatista en que vivimos, la que ha de marcar el salto radical en los planteamientos de la problemática de la legitimidad. La gran cuestión no puede ser ya la de cómo justificar el poder del representante sin que traicione la voluntad del representado, sino la de cómo legitimar al poder público frente al poder privado, al Estado frente al mercado.

No deja de ser sorprendente que cuando se generaliza el sufragio universal y el poder del Estado tiene, al menos en su origen, una legitimidad democrática más clara, sea cuando los ataques al mismo se hagan más virulentos. Frases como la de Beneton «librémonos de esa plaga del bien que es el Estado del bienestar», o la de Von Hayek cuando entiende que «el Estado es el mejor camino hacia la esclavitud», no hacen más que expresar con contundencia el sentido de esa gran polémica en la que, frente al poder público, se pretende asentar el valor y la primacía del mercado y los poderes privados.

No es éste el momento para entrar en el contenido de una querrela que por supuesto supera los límites de mi exposición. Quiero recordar tan sólo que cuando en nombre de la libertad se condena al Estado, se olvida siempre decir que lo que se ofrece como alternativa son unos poderes privados mucho más peligrosos para la libertad de los ciudadanos que el propio poder público. En la medida en que se trata de poderes privados, se trata de poderes sin ningún tipo de control en los que, sarcásticamente, las ideas de poder y libertad se hacen coincidir. Porque son poderes sociales, son poderes con libertad absoluta, y porque son poderes absolutamente libres, son poderes cada vez más peligrosos. Con su acostumbrada lucidez recordaba recientemente Norberto Bobbio, que «el problema de la libertad no es ya el problema de la libertad en el Estado, sino que afecta a la misma organización de la sociedad civil. Por debajo de la no libertad como sujeción al poder del príncipe hay una no libertad más profunda y más difícilmente extirpable, la no libertad como sumisión al aparato productivo y a la grandes organizaciones del consenso y del disenso que la sociedad corporativa inevitablemente genera en su seno».

Es verdad que por mucho que algunos se empeñan en hacer desaparecer al Estado, se trata de una aspiración que por fortuna no han conseguido todavía y que, probablemente, nunca lograrán. El Estado en cuanto instancia de lo que los escolásticos llamaron bien común, y que a partir del Renacimiento se denominó interés general, no podrá ser aniquilado, mientras los hombres no encontremos otra forma de organización de la convivencia que le sustituya, asumiendo como razón de su existencia la realización de ese interés común. No parecen llegados aún los tiempos en que la utopía kantiana de un Estado universal pueda realizarse, y queda, por ello, la desaparición del Estado

reducida a mera ensoñación de visionarios de terceros reinos, o a cínica profecía de agentes de la riqueza y del mercado.

Ahora bien, que la realidad estatal siga presente no significa que los ataques contra ella no produzcan sus catastróficos efectos. En la sociedad corporatista de nuestros días, recordaba no hace mucho tiempo Schmitter, que «el Estado, como el tiempo atmosférico, se está convirtiendo en algo vaporoso». Nada tiene de particular que las tensiones reales entre poderes públicos y poderes privados se transformen, en estas circunstancias, en conflictos y polémicas teóricas de evanescentes planteamientos y no menos inciertos resultados. Una de esas polémicas es justamente la que se libra en torno a la problemática de la representación de la legitimidad de la democracia representativa, y que, ciertamente, no podrá entenderse nunca desconectada del contexto histórico y social en la que la misma se plantea.

No ha sido mi intención, como decía al principio, dar ninguna lección sobre la idea de legitimidad. Modestamente, mis propósitos quedaron reducidos a establecer los marcos en los que histórica, política y socialmente, el problema de la legitimidad de la democracia representativa se ha desenvuelto. Lo que nos ha conducido a tener que concluir en que la crisis de la idea de representación democrática se acaba conectando inexorablemente con la crisis de la misma institución estatal.

Es en esta atmósfera enrarecida en la que, por un lado, los procesos de mundialización económica, política y social, y por otro lado, en contrapartida, los procesos de refeudalización y localismo, que afectan a la cultura política y a la conciencia social del hombre contemporáneo, complican más aún un panorama controvertido y caótico, que determina que los planteamientos teóricos resulten cada vez más complejos y difíciles. Queramos o no, estamos instalados en la esquizofrenia que caracteriza las grandes crisis históricas. Es la misma situación que expresa magníficamente un cosmopolita como Rousseau cuando, contradictoriamente con sus esquemas vitales y filosóficos, escribía en las Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia «que ahora ya no existen franceses, alemanes, españoles, ni tampoco ingleses. Existen sólo europeos, los cuales se encuentran en su casa donde quiera que haya dinero que robar o mujeres que seducir».

Consciente, por lo tanto, de la magnitud, las implicancias y dificultades del tema objeto de mi disertación, no he pretendido ofrecer soluciones, sino, simplemente, recordar problemas. Será en las sesiones próximas de trabajo que ahora comenzamos donde otros, más expertos que yo, marquen con mejor criterio las pautas y caminos que en una situación tan dubitativa y proteica permitan orientarnos intelectualmente con solvencia.

No quisiera terminar mis palabras sin agradecer en mi nombre, y en el de todos los congresistas, arrojándome por supuesto ilegítimamente una representación que no me han conferido, la invitación a este Congreso que se acaba de inaugurar. Agradecimiento que hago públicamente a las instituciones patrocinadoras del mismo, a los componentes de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, y, muy en especial, al profesor José Asensi Sabater, alma y motor de esta reunión científica, con la suficiente juventud para no haber perdido el entusiasmo, y con la

necesaria madurez para conocer que sin entusiasmo no existe ninguna empresa cultural que merezca la pena. No espero, ni tampoco, en el fondo, deseo, que de este Congreso emerja ninguna solución definitiva para los muchos males que padecemos. Como decía Goethe, las soluciones radicales a los grandes retos históricos, o engendran pavor, o generan desconcierto. Sin embargo, de lo que estoy plenamente convencido, por la calidad y la inteligencia de los participantes, es de que huyendo del arbitristo barroquista de los recetarios fáciles a los problemas complejos, para lo que si van a servir estas jornadas de estudio y discusión es para presentar con seriedad y rigor una serie de cuestiones que si nos afectan como teóricos del Derecho Constitucional y del Estado, nos preocupan sobre todo como ciudadanos. Y recordando a Ortega, hago mías sus palabras –y con ellas termino– de que en momentos de crisis, el tomar conciencia con precisión de su existencia, es el mejor síntoma de que la crisis comienza a superarse.