

DEMOCRACIA, PARLAMENTO Y REPRESENTACIÓN (APUNTES SOBRE LO VIEJO Y LO NUEVO DE UN DEBATE)

Manuel ARAGÓN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Parlamentarismo y antiparlamentarismo en la Europa de entreguerras.* III. *La democracia representativa entre el pasado y el presente. La situación actual del parlamentarismo.*

I. INTRODUCCIÓN

La crisis de la representación parece ser un tema recurrente en la literatura jurídico-política desde principios de siglo. La polémica vivió sus momentos más agudos en los años veinte y treinta, volvió a resucitar, aunque con menor fuerza, a finales de los sesenta y, aunque decreció después en intensidad, sigue aún manifestándose en el presente, quizás porque el problema de fondo continúa. Más aún, cabe vaticinar que esa polémica no acabará y que se mantendrá mientras se mantenga la democracia, puesto que el carácter problemático es propio de la democracia misma y no es posible desligar (ya sea para unirlos o para diferenciarlos) los fenómenos de la democracia y la representación.

Siempre que haya libertad habrá debate y siempre que el ejercicio del poder derive de la elección popular habrá un grado, mayor o menor, de insatisfacción y de crítica respecto de los elegidos para gobernar y en cuanto al modelo mismo a través del cual esa elección y ese gobierno se articulan. En la existencia de esa insatisfacción y esa crítica reside, precisamente, la principal fuente de energía del sistema democrático.

Por ello no es de extrañar que hoy, como ayer, sigamos viendo a la representación como un problema. En el presente se critica el alejamiento entre representantes y representados, la transformación de la democracia de ciudadanos en democracia de partidos, la conversión, por ello, del mandato representativo en mandato imperativo, etcétera. No son ideas nuevas; por ello quizás convenga recordar el momento histórico en que todas ellas aparecieron porque así es posible comprender mejor lo que de nuevo y de viejo hay en los problemas actuales de la repre-

sentación. En la época del pasado a que vamos a referirnos, la discusión acerca de la representación se presentó como un debate entre parlamentarismo y antiparlamentarismo; en el fondo era mucho más: constituía realmente una pugna acerca de las bases mismas de la democracia.

II. PARLAMENTARISMO Y ANTIPARLAMENTARISMO EN LA EUROPA DE ENTREGUERRAS

1. *La Alemania de Weimar*

La República alemana surgida con el desenlace de la Guerra europea y regulada por la Constitución de Weimar fue, sin lugar a dudas, el escenario en que de manera más completa se expresó, a lo largo de los años veinte y treinta, la polémica parlamentarismo-antiparlamentarismo, discusión que se producía también en otros países europeos (y americanos), pero en ninguno con tanta intensidad teórica como allí.

No eran la crisis económica o la sensación de humillación por las imposiciones del Tratado de Versalles las únicas causas que originarían en la Alemania de Weimar una situación política inestable y una pugna de partidos y de ideas en la que se enfrentarían, radicalmente, el autoritarismo y la democracia. Ocurre que allí se daban, además, otras condiciones que convertirían a la joven República en un lugar propicio para que se desarrollara, con virulencia, la llamada crisis del liberalismo o, más exactamente, del Estado liberal de derecho. Esa crisis alcanzaría en Alemania una especial intensidad porque a las circunstancias muy singulares antes aludidas (y a las circunstancias más generales que afectaban a todos los países europeos y, por extensión, occidentales, y que, por conocidas, no hace falta señalar aquí) se añadirían otras condiciones, también específicamente alemanas: una firme tradición política de Estado escasamente democrático (asentado en el principio monárquico, en la primacía de la burocracia y en el papel relevante del ejército) y una tradición intelectual donde el peso del liberalismo era muy liviano en comparación con la fuerza, notable, de las corrientes antiliberales (idealismo, conservadurismo, irracionalismo, anarquismo y marxismo). No es de extrañar el cúmulo de dificultades que allí encontraría, de inmediato, el nuevo Estado democrático-liberal establecido por la Constitución de 1919. En pocos lugares, pues, como en Alemania, la crisis de ese Estado se iba a producir con tanta intensidad, y en pocos lugares también, como allí, iba a ser objeto de tan intenso debate intelectual.

La democracia parlamentaria sería atacada, desde la izquierda, por el anarquismo y el marxismo; desde la derecha, por el conservadurismo reaccionario y el fascismo. No hace falta extenderse aquí sobre la crítica anarquista, ni tampoco sobre la marxista, pese a que ésta desempeñó un importante papel en aquel periodo.¹ A los efectos que ahora importan, la crítica que cabe tener en cuenta es la que entonces se hizo al parlamentarismo desde la derecha (o, más exactamente, desde el pensamiento reaccionario), ya que hoy, fracasados política e intelectualmente los totalitarismos de izquierda, es la crítica que aún perdura, aunque sea con distinto rostro. Si hubiera que definir a esa crítica de entonces por medio de un autor, el nombre no podría ser otro que el de Carl Schmitt.

2. La crítica schmittiana a la democracia parlamentaria²

A. Crítica al parlamentarismo como forma de gobierno

La crítica de Carl Schmitt al parlamentarismo puede descomponerse en dos estratos: la crítica al parlamentarismo como forma de gobierno y la crítica al parlamentarismo como forma de Estado. Por lo que se refiere al primer supuesto, se achacará al parlamentarismo la inestabilidad de los gobiernos y el excesivo dominio de éstos por el Parlamento; se dirá, así, que el parlamentarismo conduce o al gobierno ejercido por el propio Parlamento o a la imposibilidad misma de gobernar, resultados ambos, se concluirá, que no sólo son contradictorios

¹ Un buen ejemplo de la polémica dentro del socialismo austriaco (y, por extensión, alemán) entre los partidarios de la democracia parlamentaria y los partidarios de la revolución y la dictadura del proletariado, puede encontrarse en el debate entre Otto Bauer y Max Adler, bien estudiado por A. Gurland en *Marxismus und Diktatur*, Leipzig, 1930. Un aceptable resumen, aunque algo sesgado ideológicamente, es el que hace, de esa polémica, Roberto Rascinaro en su estudio "Hans Kelsen y el debate sobre democracia y parlamentarismo en los años veinte y treinta", que está publicado como introducción a la edición en español de la obra de Kelsen *Socialismo y Estado*, México, 1982.

² Esta crítica no se contiene sólo en su estudio sobre el parlamentarismo, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (*La situación histórico-espiritual del parlamentarismo contemporáneo*), publicado en 1923 y ampliado en 1926 (edición más reciente, Berlín, 1979), aunque ahí se revelen ya los argumentos principales; se manifestará también, con más o menos intensidad, en la mayor parte de las demás obras de Schmitt, y muy especialmente en la *Teoría de la Constitución* y en *Legalidad y legitimidad*. En este sentido, la exposición que sigue de la doctrina schmittiana utiliza como fuente el conjunto de su obra. Así se obtiene una imagen más completa de las ideas de Schmitt sobre el parlamentarismo de la que resultaría si sólo se tuviese en cuenta su aludido estudio de 1923-1926.

con la división de poderes (que el parlamentarismo, como régimen liberal, por principio habría de respetar), sino que también son inconciliables con las necesidades del Estado “administrativo” (“eficaz”) de nuestro tiempo.

Este nivel de crítica sería muy efectivo en aquellos años, aunque adolece de una patente debilidad teórica en cuanto que identifica el parlamentarismo con la situación específica de éste (en la III República francesa o en la República alemana de Weimar) en un concreto periodo histórico, olvidando otras épocas y otros ejemplos, y atribuyendo así a ese régimen unas características que no son exactamente consecuencias del mismo, sino de su corrupción en algún momento o lugar determinados; esto es, a través de la operación intelectual, tan schmittiana, de la conversión de lo excepcional en normal, se definen como defectos teóricos del modelo (del parlamentarismo) los que sólo derivan de un ejemplo práctico de su mal funcionamiento. No es de extrañar que, en una crítica así, desaparezca cualquier planteamiento reformista destinado a corregir los defectos de la práctica sin abjurar por entero del modelo (por ejemplo, las propuestas de modificaciones electorales e institucionales tendentes a un nuevo “parlamentarismo racionalizado”, que tuvieron su exponente más conocido en Mirkine-Guetzevitch).

El régimen parlamentario ha muerto, vendría a sostener Schmitt, porque genera gobiernos inestables; pero, en el caso hipotético de que tal inestabilidad no se produzca, también el régimen habría muerto porque existiría entonces un régimen de asamblea, es decir, un gobierno del Parlamento y no del Ejecutivo; no obstante, si por la disciplina de partido esa estabilidad significase, en verdad, el predominio, contrario, del gobierno sobre el Parlamento, también habría muerto el régimen porque no sería ya “parlamentario”, sino “gubernativo”. Como se ve, Schmitt no parece dejar salida alguna al parlamentarismo.

Ahora bien, los sofismas, por muy inteligentemente que se construyan, tiene siempre sus límites. Schmitt es consciente (aunque no lo confiese) de las debilidades de su crítica en este plano (es decir, de su crítica reducida a descalificar el parlamentarismo como forma de gobierno). El parlamentarismo no siempre ha generado inestabilidad gubernamental; la estabilidad del Ejecutivo no implica, por principio, un régimen de asamblea; el predominio del gobierno no tiene por qué conducir, inexorablemente, a una inoperancia del Parlamento. Y, en todo caso, las tesis de la ineficacia o incluso de la invalidez de la forma parlamentaria de gobierno parece que debiera desembocar, coherente-

mente, en la propuesta de su sustitución por el régimen presidencial, es decir, por una forma de gobierno (también democrática) en la que ya no pueden darse los “defectos” que él denuncia. No es esa, sin embargo, la solución que Schmitt propugna. Su apuesta por el presidencialismo en la Alemania de Weimar no tendría nada que ver con lo que significa el régimen presidencial democrático. El “presidencialismo” de Schmitt lo que suponía, sencillamente, era una “dictadura presidencial”, que es cosa bien distinta.

La crítica al parlamentarismo no conduce a nuestro autor a postular la adopción del presidencialismo democrático porque ello supondría admitir que en ese tipo de régimen el Parlamento (al que ya no puede achacársele que domine al gobierno ni que sea dominador de éste) sigue desempeñando una función esencial (en la teoría y en la práctica, como se prueba en el ejemplo más característico, que es el norteamericano). Si lo que verdaderamente se pretendía (y ésta es la clave de la tesis schmittiana) era criticar al Parlamento como institución, entonces la simple crítica al parlamentarismo como forma de gobierno, poco consistente incluso en ese plano interno, servía, en realidad, de muy poco. Había que acudir, pues, a otra crítica, externa al propio parlamentarismo como régimen. Era preciso disparar por elevación; ir, en fin, a la raíz del asunto: efectuar la crítica no ya al parlamentarismo como forma de gobierno, sino al parlamentarismo como forma de Estado, es decir, a la democracia parlamentaria como sistema. Y eso es lo que hizo Schmitt, sin andarse ya con rodeos, en el prefacio a la segunda edición, en 1926, de su ensayo sobre el parlamentarismo, de 1923, para contestar a la crítica, razonable, de Thomas, y lo que desarrollaría, de ahí en adelante, en el resto de sus escritos.

Esta crítica, ya en el plano de la forma de Estado, será, en realidad, la importante o genuina crítica de Schmitt al parlamentarismo, la que se enfrenta con el problema sustancial: el de la democracia representativa. En ese plano no caben ya distinciones radicales o antagónicas (es decir, “schmittianas”) entre parlamentarismo y presidencialismo como regímenes distintos (al fin y al cabo sus diferencias no son sustantivas, en cuanto que ambos regímenes son únicamente especies de un mismo género: el de la democracia parlamentaria). La anterior crítica al régimen parlamentario de gobierno queda reducida a su verdadero y secundario papel: un ejercicio más bien de dispersión. La cuestión principal aparece ya enteramente desvelada: la crítica al parlamentarismo como crítica a la misma institución del Parlamento, esto es, a la

democracia parlamentaria o, más radicalmente aún, a la democracia representativa.

B. Crítica al parlamentarismo como forma de Estado. Democracia, elección y representación

La crítica a la democracia parlamentaria se articulará, a su vez en tres planos. El primero estará referido al significado de la propia democracia: Schmitt sostiene la disociación entre democracia y libertad (y, por lo mismo, entre representación y elección). La democracia no se basa en la libertad, diría, sino en la homogeneidad. De ahí que, a su juicio, la democracia representativa sólo sea posible cuando la entidad representada (la nación) es homogénea, es decir, cuando tiene un solo interés (que es lo que ocurre con la reducción de la nación a la burguesía en el siglo XIX), pero no cuando aquella entidad es heterogénea (nación coincidente con pueblo, que es lo que sucede cuando existe el sufragio universal, del que dispone toda una sociedad que, a su vez, está dividida en clases o en grupos con intereses contrapuestos).

Una sociedad así, seguiría argumentando, es incompatible con la democracia liberal (la democracia parlamentaria) puesto que el enfrentamiento de intereses conduce siempre al dominio político de una clase sobre otra (dominio, dirá, disfrazado de “democracia formal” con lo que Schmitt coincide, sintomáticamente, con el marxismo). El Parlamento no sirve entonces para “representar” a todos, sino para que se imponga, a través suyo, la clase dominante. La democracia, en consecuencia, no es conciliable con el “pluralismo”, sino sólo con la homogeneidad; el concepto mismo de “democracia pluralista” sería, para Schmitt, un contrasentido. De ahí que, cuando la propia sociedad es “plural”, el único modo de hacer posible la democracia reside en la negación de la “pluralidad”, bien destruyéndola (en su estudio sobre el parlamentarismo dirá, literalmente, que “el poder político de una democracia estriba en saber eliminar o alejar lo extraño y desigual, lo que amenaza la homogeneidad”) o bien silenciándola, es decir, excluyéndola de la “representación”.

En este último sentido, distingue Schmitt entre *Vertretung*, o representación mediante elecciones, que es siempre, a su juicio, una representación política inauténtica, es decir, una representación de intereses (de ahí que por basarse en las elecciones, como establece en su estudio sobre el parlamentarismo, “el sistema democrático resulta ser, en fin, una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses

económicos”) y *Repräsentation*, o representación “espiritual”, que se manifiesta no por la elección, sino por la “identificación” del pueblo con sus líderes (mediante la “aclamación” o el “asentimiento”).

Esta *Repräsentation*, única representación auténtica a juicio de Schmitt, no se verifica, pues, a través de procedimientos, ya que es algo “existencial”. Por ella, el representante no es un delegado de la voluntad de los representados, ya que, por principio, como esa voluntad no existe (lo que hay es una diversidad de voluntades antagónicas), es imposible que pueda delegarse; por el contrario, mediante esa “representación espiritual” el representante “encarna” lo que hay de homogéneo en los representados, expresando así (o dando vida) a una voluntad popular que sólo es capaz de manifestarse (o hacerse presente) por obra del representante mismo, de su cualidad o capacidad para “identificarla”. Esa es la auténtica democracia, asevera Schmitt, frente a la falsa democracia representativa.

A partir de ahí, de ese concepto de “representación” (y de ese entendimiento de la democracia), no es de extrañar que Schmitt afirme que la democracia es cosa distinta de las votaciones secretas, que democracia y dictadura no son términos inconciliables, que (y así lo dice exactamente en su estudio sobre el parlamentarismo) “bolchevismo y fascismo son, como cualquier dictadura, antiliberales, pero no necesariamente antidemocráticos”.

Como puede observarse, la confluencia entre ideas de extrema izquierda y de extrema derecha es clara: bajo la apelación de Schmitt a una “auténtica democracia” (frente a la inauténtica o “formal” democracia parlamentaria) lo que se esconde es la destrucción de la democracia misma. Cuando a la democracia se le amputa la libertad, no queda convertida en “otro tipo” de democracia, sino, sencillamente, en dictadura.

El otro plano de la crítica a la democracia parlamentaria se expresa a través del rechazo al Parlamento-legislador. La ley, se diría por Schmitt, era normal “general” porque era expresión de una voluntad “general” y porque su emanación era el producto de una discusión “general” (libre intercambio de “razones” individuales). Producto de la discusión de unos parlamentarios que representaban intereses homogéneos, la ley aparecía en el Parlamento del siglo XIX como la manifestación de la razón (de la “verdad” que se abría paso a través de un proceso de libre debate). Esta consideración de la ley, argumentaría Schmitt, es consustancial con la democracia parlamentaria. Pero ocurre, seguiría diciendo, que en el Parlamento de nuestro tiempo es imposi-

ble la “discusión”, la capacidad de mutuo convencimiento, porque allí están representados intereses contrapuestos y, en consecuencia, la ley será sólo la imposición de unos intereses sobre otros o, en el mejor de los casos, la transacción entre intereses, pero nunca el producto racional de la discusión. Más aún, añadiría, ya no hay discusión pública parlamentaria, pues las decisiones, los compromisos, se adoptan fuera del Parlamento, viniendo éste a ser únicamente un instrumento de mera votación o ratificación de algo ya configurado y decidido al margen de la cámara. Hoy ya no existe, concluiría, el Parlamento verdaderamente “legislador” y, en consecuencia, tampoco existe la democracia parlamentaria, que se sustentaba precisamente en esa categoría; lo único que queda es una forma vacía, periclitada, que está en contradicción con los tiempos modernos.

Hay que decir que esta crítica, aguda, no es por entero rigurosa. En ese sentido, parece claro que Schmitt, además de construir un modelo ideal de parlamentarismo que nunca existió (Parlamentos que representaban intereses totalmente homogéneos, parlamentarios que sólo se guiaban en la discusión por su libre razón y no por su coartada voluntad, leyes que no necesitaban nunca de acuerdos, de compromisos adoptados fuera de la sede física del Parlamento) para denostarlo porque no existe ya en su época, cierra los ojos ante la evidencia de que la atribución de la capacidad de legislar (por delegación del Parlamento) al gobierno no tiene por qué ser incompatible con la democracia parlamentaria, de que la “concertación” social y económica no es inconciliable con el parlamentarismo, de que tampoco lo es la negociación entre partidos y no exclusivamente entre parlamentarios, de que la imposición del contenido de la ley por la mayoría no deja sin sentido la función de publicidad y de control que desempeña el procedimiento legislativo parlamentario y, en general, que cumplen los demás procedimientos de adopción de decisiones en el Parlamento democrático.

Sin embargo, no puede ocultarse la parte de veracidad que en la crítica se encierra. El actual Parlamento de “partidos” y las nuevas formas de adopción de decisiones estatales por medio de la concertación social, política y económica, han transformado muy profundamente la praxis de la democracia parlamentaria. A Schmitt no puede negársele el mérito de haber desvelado esas transformaciones y alertado sobre los peligros que se encierran en una práctica alejada de la teoría. Lo que sí cabe reprochársele es que absolutice los términos del problema, presentando tales transformaciones y tales riesgos como prueba, indudable, de la destrucción de la democracia parlamentaria. Si se introduce

en la crítica de Schmitt la relatividad de que carecía en su rotunda formulación, puede ser hoy, muy probablemente, la parte de las reflexiones que de ese autor ha perdido menos actualidad.

El último plano de la crítica de Schmitt a la democracia parlamentaria se vertebra alrededor de su crítica a la democracia “procedimental”. Si es ley, dice, lo que quiere el legislador, es decir, lo que quiera la mayoría, entonces la democracia es sólo el dominio total (el absolutismo) de la mayoría parlamentaria, que en cualquier momento podrá decidir qué es lo legal y lo ilegal. La democracia parlamentaria, concluye Schmitt, lo que encubre es la dictadura de la mayoría, que no deja de serlo (dictadura) porque cada cierto número de años haya elecciones. Se ha eliminado la tiranía por injusto título, añade, pero se ha aceptado la tiranía por injusto ejercicio.

Este tipo de razonamiento, en el que hay fisuras, desde luego es, sin embargo, el que parece intelectualmente más sólido en toda la construcción schmittiana y, como va a ser también (en sentido contrario) la piedra angular de la defensa que hará Kelsen del parlamentarismo, parece conveniente examinarlo a contraluz de las ideas de éste.

3. *Kelsen contra Schmitt*

La decidida defensa del parlamentarismo acometida por Kelsen en aquellos mismos años³ está articulada de manera más lineal que la crítica de Schmitt. Kelsen parte de que el parlamentarismo, en sentido genuino, debe considerarse como forma de Estado (se refiere muy poco, consciente de que no es capital en la polémica que se estaba desarrollando, al parlamentarismo como forma de gobierno). Sosteniendo, con razón, que la sustancia del problema no es más que el debate entre autoritarismo y democracia. Puesto que la democracia directa, como modo de ejercicio del poder, no es factible en el Estado moderno (otra cosa es que se entienda por democracia directa su falsificación), no hay más democracia posible en nuestro tiempo, dice Kelsen, que la democracia parlamentaria. Merece la pena transcribir exactamente lo que dejó escrito sobre ello:

³ Principalmente en *Von Wesen und Wert der Demokratie*, 1920; *Demokratisierung der Verwaltung*, 1921; *Das Problem des Parlamentarismus*, 1925; *Demokratie*, 1926. La obra de 1920, revisada y ampliada en 1929, está traducida (a partir de esta 2ª edición) al español desde 1934: *Esencia y valor de la democracia*; en ella se contienen los argumentos sustanciales de Kelsen en defensa de la democracia parlamentaria. En adelante ésta será la obra que citaremos, en su edición en español más actual (Barcelona, 1977).

Aunque la democracia y el parlamentarismo no son términos idénticos, no cabe dudar en serio —puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno— de que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia.⁴

Inmediatamente, Kelsen denuncia el error de criticar al parlamentarismo por el expediente de construir un tipo ideal falseado de lo que “debe ser” y contraponerlo a lo que en la realidad “es”. No es ésa, sostiene, la manera rigurosa de entender el parlamentarismo:

La llamada crisis del parlamentarismo ha sido suscitada, en gran parte, por una crítica que interpreta equivocadamente la esencia de esta forma política y que, por consiguiente, no comprende bien su valor. Pero ¿cuál es la esencia del parlamentarismo?, ¿cuál es la esencia objetiva que no debe confundirse con la interpretación subjetiva que, por motivos conscientes o inconscientes, tratan de dar los partícipes o interesados en esta institución? El parlamentarismo significa: Formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea, democrático, obrando a base del principio de mayoría.⁵

Lo característico es que la voluntad decisiva del Estado, esto es, la ley, se adopta en el Parlamento democrático. No hay, para Kelsen, más que dos formas de Estado, porque no hay más que dos formas de emanación del derecho: autocracia y democracia. En la primera, el derecho (más exactamente, su norma primaria, la ley) emana de arriba abajo en la segunda, de abajo arriba, a través del Parlamento formado por representantes del pueblo democráticamente elegidos, mismo que funciona, a su vez, a través del principio democrático de la mayoría. La división de la sociedad en clases, o en estratos o en grupos con intereses contrapuestos, no es obstáculo para que el Parlamento (de composición política plural) represente a esa sociedad plural (o, más exactamente, para que esa sociedad plural designe a sus plurales representantes de manera libre y democrática), ni es obstáculo para que la ley sea producto de la deliberación, del acuerdo y del compromiso; no hay ninguna razón teórica ni ninguna exigencia práctica para que, en la

⁴ *Esencia...*, cit., p. 50.

⁵ *Ibidem*.

democracia, se sustituya la representación política por la de intereses, los Parlamentos por las cámaras corporativas; la victoria de la mayoría no produce la aniquilación de la minoría, sino un sistema en el que la minoría tiene también derechos y en el que la igualdad de “chance” presta dinámica y legitimidad al ejercicio del poder.⁶

Ahora bien, Kelsen estaba consciente de que la democracia parlamentaria es combatida por la extrema derecha y por la extrema izquierda por motivos más abiertamente “políticos” (de pura toma del poder, a cualquier precio) que “intelectuales”, y así diría:

Ocurre que la extrema izquierda del partido proletario abandona el ideal democrático creyendo que el proletariado no puede conquistar el poder dentro de esta forma, al menos en plazo previsible, mientras que la extrema derecha de los partidos burgueses hace lo mismo, pensando que la burguesía no podrá defender el poder político, siquiera por mucho tiempo, dentro de la democracia. En el oscuro horizonte de nuestro tiempo, asoma el rojo resplandor de un astro nuevo: la dictadura de partido, dictadura socialista del proletariado, o dictadura nacionalista de la burguesía; tales son las dos nuevas formas de la autocracia.⁷

La observación no podía ser más exacta.

En fin, para cerrar la argumentación, Kelsen sostiene que precisamente no hay contradicción posible entre la pluralidad (con el consiguiente enfrentamiento) de intereses y valores que caracteriza a las sociedades desarrolladas del siglo XX, y el parlamentarismo (esto es, la democracia parlamentaria) como sistema, ya que la democracia no tiene un sentido material, sino sólo y exclusivamente formal: “es una manifiesta corrupción de la terminología aplicar el vocablo ‘democracia’, que tanto ideológica como prácticamente significa un determinado método para la creación del orden social, al contenido de este mismo orden, que es cosa completamente independiente”.⁸

La democracia es método y sólo método, afirma, y se corresponde no con el dogmatismo, sino exactamente con el relativismo. Merece la pena reproducir (aunque sea extenso) lo escrito por Kelsen al respecto:

⁶ Estos argumentos en todas las obras citadas en la nota 3.

⁷ *Esencia...*, cit., p. 130.

⁸ *Idem*, p. 127.

Del espíritu de esta filosofía [se refiere a la filosofía absolutista] proviene el célebre lema, “autoridad, no mayoría”. Y, en efecto, si se cree en la existencia de lo absoluto —de lo absolutamente bueno, en primer término—, ¿puede haber nada más absurdo que provocar una votación para que decida la mayoría sobre ese absoluto en que se cree? Frente a la autoridad de este sumo bien no puede haber más que la obediencia ciega y reverente para con aquel que, por poseerlo, lo conoce y lo quiere; si bien es verdad que esta obediencia presupone la creencia igualmente incondicionada de que la persona autoritaria del caudillo se haya en posesión del bien sumo, cuyo conocimiento está vedado a la gran masa de los dirigidos. Pero, si se declara que la verdad y los valores absolutos son inaccesibles al conocimiento humano, ha de considerarse posible al menos no sólo la propia opinión, sino también la ajena y aun contraria. Por eso, la concepción filosófica que presupone la democracia es el relativismo. La democracia concede igual estima a la voluntad política de cada uno, porque todas las opiniones y doctrinas políticas son iguales para ella, por lo cual les concede idéntica posibilidad de manifestarse y de conquistar las inteligencias y voluntades humanas en régimen de libre concurrencia. Tal es la razón del carácter democrático del procedimiento dialéctico de la discusión, con el que funcionan los Parlamentos y Asambleas populares. Por eso mismo, el poder mayoritario de la democracia no es posible sin una minoría opositora a la que ineludiblemente ha de proteger. Y, por eso también, la política democrática es transaccional, del mismo modo que el relativismo tiende a procurar la compensación de los puntos de vista contrapuestos, ninguno de los cuales puede aceptarse íntegramente y sin reservas, y con negación completa del otro. La relatividad del valor de cualquier fe política, la imposibilidad de que ningún programa o ideal político pretenda validez absoluta (pese a la desinteresada dedicación subjetiva y la firme convicción personal de quien la profesa), inducen imperiosamente a renunciar al absolutismo en política: sea el absolutismo de un monarca, de una casta sacerdotal, aristocrática o guerrera, de una clase o de cualquier grupo privilegiado.⁹

Justamente el relativismo, que a Kelsen le parece la virtud, más aún, el presupuesto de la democracia (democracia “procedimental” y no “sustantiva”), a Schmitt le parece, en cambio, su mayor defecto, el principio contradictorio con la democracia misma. Para Schmitt, como ya se vio, la democracia no puede fundarse en el pluralismo, sino en

⁹ *Idem*, pp. 156-157.

la homogeneidad: “El método de formación de la voluntad por la simple verificación de la mayoría tiene sentido y es admisible cuando puede presuponerse la homogeneidad sustancial de todo el pueblo.”¹⁰ Cuando esa homogeneidad no existe, es decir, cuando se “acepta” la pluralidad (porque no se la destruye o se la silencia), la democracia es imposible y la regla de la mayoría aparece como un instrumento de la dictadura (aunque sea una dictadura de la mayoría). Así, sostiene:

Si se suprime el presupuesto de la homogeneidad nacional indivisible, entonces el funcionalismo sin objeto ni contenido, resultante de la verificación puramente aritmética de la mayoría, excluirá toda neutralidad y toda objetividad; será tan sólo el despotismo de una mayoría cualitativamente mayor o menor sobre la minoría vencida en el escrutinio y, por tanto, subyugada.¹¹

Quien tenga la mayoría “ya no cometerá injusticias, pues todo lo que haga se convierte en Derecho y en legalidad”.¹²

Aparte de que Schmitt silencie que la mayoría que, a través de la ley, privase de igualdad de “chance” a la minoría no estaría realizando la democracia, sino destruyéndola, y lo silencia porque para él la libertad no integra, de modo inescindible, el contenido de la democracia (al contrario de lo que sostiene Kelsen), aparte de que también silencie el control social que, frente a los abusos de la mayoría, puede efectuar la opinión pública (y lo silencia por los mismos motivos anteriores: el control social sólo puede operar si hay libertad), al margen, pues, de la muy distinta concepción de democracia de que se parte en una y otra postura, lo cierto es que aquí, en lo que atañe exclusivamente a la denuncia de los riesgos que puede comportar un entendimiento puramente “procedimental” de la democracia, se encuentra un sólido argumento de Schmitt que no queda por entero rebatido en la tesis de Kelsen.

Una democracia totalmente procedimental y un Estado (un derecho, habría que decir) ideológicamente neutral exigen entonces una Constitución, concluirá Schmitt (y en ello coincidirá, sustancialmente con Kelsen), “que tiene que limitarse fundamentalmente a regulaciones orgánicas y de procedimiento”.¹³ En ese modelo constitucional los derechos de los ciudadanos (y de las minorías) quedarían, “juridicamen-

¹⁰ *Legalidad y legitimidad*, Madrid, 1971, p. 42.

¹¹ *Idem*, p. 43.

¹² *Idem*, p. 46.

¹³ *Idem*, p. 39.

te", en manos del legislador; el estado de derecho sería un estado constitucional desde el punto de vista procedimental o "formal", pero sería sólo un mero estado "legal" desde el punto de vista material.

Ese es el problema teórico más agudo al que el parlamentarismo (la democracia parlamentaria) tendría que dar respuesta: el de las limitaciones jurídicas del mismo Parlamento desde el punto de vista material o, si se quiere, el de los límites sustantivos (y no sólo procedimentales) del propio legislador. Solución que en algunos países de América ya se había adelantado incluso desde el siglo XIX en la medida en que los derechos *ex Constitutione* tenían reconocida una tutela jurisdiccional. Kelsen no eludió, desde luego, ese problema, al defender la conveniencia (más aún, la necesidad) de los tribunales constitucionales, pero su misma concepción de la justicia constitucional (y de la eficacia jurídica de las normas constitucionales) no significaba una solución completa al problema planteado. La respuesta, que no supondría la negación de la democracia parlamentaria, sino su reafirmación mediante un proceso de adaptaciones y modificaciones, no se produciría plenamente en Europa hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Mientras tanto, la crisis política del periodo de entreguerras, el enfrentamiento entre parlamentarismo y antiparlamentarismo, se saldaría en Alemania (como en Italia, España o Portugal) con el triunfo del antiparlamentarismo, esto es, con el aplastamiento de la democracia y el establecimiento de una de aquellas dos nuevas formas de dictadura que denunciaba Kelsen: la dictadura nacionalista (o fascista) de derecha. En la Unión Soviética el antiparlamentarismo ya había triunfado, asentándose la otra nueva forma de dictadura: la dictadura del proletariado (o más exactamente, del Partido Comunista), que después de la Segunda Guerra Mundial se extendería a los demás países del Este europeo.

III. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA ENTRE EL PASADO Y EL PRESENTE. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PARLAMENTARISMO

La derrota bélica de Alemania e Italia supuso para aquellos países la vuelta al régimen constitucional, después de una larga dictadura fascista. Se recuperaba así el parlamentarismo, pero con algunas correcciones respecto del viejo sistema, derivadas de las enseñanzas que proporcionaron las pasadas crisis. Por supuesto que en las nuevas Constituciones alemana e italiana se establecía una verdadera democracia parlamentaria que descansaba en la libertad y en el sufragio universal.

Ese principio, como es obvio, no podía ponerse en duda. Ya se sabía muy bien adónde conducía la disociación teórica entre libertad y democracia, y entre elección y representación.

Las transformaciones no afectaban a los principios nucleares de la democracia representativa como sistema, pero sí a determinados (e importantes) elementos de éste: a los partidos políticos, a los que se confería reconocimiento constitucional, admitiéndose sin reparos su papel de actores colectivos fundamentales (pero no exclusivos) de la vida política y, especialmente, de la actividad parlamentaria, pero exigiéndoseles una estructura interna y un funcionamiento democráticos; al gobierno y a la administración, a los que se reforzaba y, sobre todo, encomendaba la realización de tareas de intervención “positiva” para procurar el “bienestar” de los ciudadanos, reducir las desigualdades y, en definitiva, moderar los desequilibrios económicos y sociales; a la organización territorial del Estado, estableciéndose (o restableciéndose, según los casos) una descentralización política que no sólo acerca el poder al ciudadano, sino que supone un límite más para el poder mismo, en cuanto que a su división funcional se añade la territorial; a la ley, como categoría, y por ello a la libertad de acción de las mayorías parlamentarias, consagrándose un tipo de Constitución normativa, directamente aplicable (aunque sus distintas normas tengan diversa eficacia) que contiene cláusulas materiales (y no sólo procedimentales) que se imponen al legislador y que, en consecuencia, limitan su voluntad, de tal manera que ésta ya no será enteramente libre, sino que estará claramente condicionada, sujeta a la observancia de unos derechos de libertad y de igualdad establecidos por la Constitución.

Esta última característica (pieza vertebral del “nuevo parlamentarismo”, bien enraizada en la historia constitucional norteamericana y que había sido ensayada, aunque limitadamente, en los años veinte y treinta en Austria y España, pero que no sería hasta después de 1945 cuando se instalara sólidamente, y con toda plenitud, en parte del territorio europeo) lo que viene a significar es el intento de conseguir un equilibrio entre la garantía constitucional del pluralismo político o, si se quiere, del relativismo ideológico (de la democracia procedimental), sin lo cual, como decía Kelsen, no hay democracia, y la imposición constitucional de determinados valores (democracia sustantiva o material) sin los cuales no hay libertad-igualdad, imposición que puede evitar el “absolutismo” de la mayoría denunciado por Schmitt.

La clave de tal equilibrio, con el que se pretende superar el enfrentamiento entre democracia procedimental y democracia sustantiva, en-

tre la Constitución como “norma abierta” y la Constitución como “sistema material de valores”,¹⁴ reside en la creación y funcionamiento de los tribunales constitucionales (nos referimos a Europa, ya que en el modelo norteamericano las tareas de esos tribunales son ejercidas por la jurisdicción ordinaria), instituciones sin las cuales es muy difícil (salvo en el caso todavía peculiar del Reino Unido) comprender teóricamente y organizar prácticamente el parlamentarismo democrático, forma política en la que el Parlamento sigue siendo el eje del sistema (aunque el gobierno sea el poder “más fuerte”) porque es el “centro” de su legitimidad y de su actividad normativa, pero cuyas decisiones pueden ser controladas, ya que la ley, aunque continúe ostentando el papel de norma “primordial”, ha dejado de ser, sin embargo, la norma “primaria” del ordenamiento, que lo es la Constitución, cuyas prescripciones “materiales” (y no sólo “estructurales”) se imponen a todos los poderes del Estado. La mayoría decide, pero no de manera enteramente libre; la mayoría controla, pero también es controlada; los ciudadanos (y las minorías) poseen unos derechos que la mayoría no puede vulnerar; ya no es justo (jurídicamente) lo que la mayoría quiera, sino lo que la mayoría acuerde “de conformidad” con lo dispuesto en la Constitución.

Este nuevo parlamentarismo, que se extendió sobre las cenizas del antiparlamentarismo totalitario en Italia y la República Federal de Alemania, también acabó estableciéndose, en sustitución de otro antiparlamentarismo autoritario similar, en Portugal y España. Aquí también se produciría, ya en los años setenta, la recuperación de la democracia, que, como no podía ser de otro modo, significaba la recuperación del parlamentarismo, del parlamentarismo como forma de Estado (hoy que, además, las diferencias entre las formas de gobierno “parlamentaria” y “presidencial”, dentro de la democracia, tienden a difuminarse), esto es, como decía Kelsen, del sistema en el cual las decisiones fundamentales del Estado se adoptan por un órgano colegiado designado periódicamente por el pueblo mediante elecciones disputadas, libres, por sufragio universal e igual.

Hoy parece que el antiparlamentarismo se encuentra en franca retirada (incluido el de ascendencia marxista, como lo prueban los acon-

¹⁴ Vid. Aragón, M., “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 19, 1987, en especial, pp. 37-49, y *Constitución y democracia*, 1ª reimp., Madrid, 1990, en especial pp. 23-53; también la ponencia “Constitución y derechos fundamentales”, presentada en el Congreso Internacional Conmemorativo del 75 Aniversario de la Constitución Mexicana, Querétaro, 27 de abril a 1º de mayo de 1992.

tecimientos producidos en la Europa del Este), pero la suerte del parlamentarismo en el futuro dependerá de su capacidad para auto-legitimarse, y ello presupone, de un lado, la prevalencia de la tolerancia sobre el dogmatismo en la vida social y política y, de otro, la constante necesidad (o si se quiere, el reto cotidiano) de revitalizar la representación, de vigorizar los debates parlamentarios, de mejorar, técnicamente, la legislación, de acentuar la función parlamentaria de control, a fin de que no decrezca la importancia política del Parlamento a los ojos de los ciudadanos;¹⁵ pero, sobre todo, presupone la existencia de una sociedad, plural, sí, pero no fuertemente dividida por la desigualdad.

¹⁵ Vid. Aragón, M., "El control parlamentario como control político", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta años como investigador*, México, UNAM, 1988, pp. 3-35; "La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, ed. de A. Garrorena, Madrid, 1990, pp. 129-143; epílogo a la obra de Garrorena, A., *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, 1991. También Rubio Llorente, F., "Parlamento y representación política", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, vol. I, pp. 143-170, y Garrorena, A., *op. cit.*