

ESTADO SOCIAL Y ESTADO DE PARTIDOS. LA PROBLEMÁTICA DE LA LEGITIMIDAD

Pedro DE VEGA GARCÍA

1. LA POLÉMICA IDEOLÓGICA SOBRE EL ESTADO

Constituye una evidencia que la realidad política estatal está sometida en la actualidad a un proceso de transformaciones que, de una u otra suerte, conmueven y alteran su estructura. Por una parte, los procesos de descentralización política a nivel interno y, por otro lado, la proliferación de mecanismos de integración en el plano internacional, determinan que supuestos medulares de la fundamentación y organización estatal clásica comiencen a periclitar. La revisión crítica de que es objeto el propio concepto de soberanía representa, quizá, el ejemplo más significativo y revelador.

A su vez, la incuestionable cosmopolitización de la política, como consecuencia de la mundialización de las relaciones económicas, se ha visto acompañada, tanto en el orden interno como en el ámbito internacional, por la aparición de los llamados poderes privados, que invaden cada vez con presiones más eficaces la esfera tradicionalmente autónoma del poder estatal.

En estas circunstancias, nada tiene de particular que los análisis objetivos y aparentemente neutrales, que tradicionalmente presidieron la teoría del Estado, y que adquirieron su consagración en la consabida formulación weberiana del "Estado como instancia que ejerce legítimamente la violencia", aparezcan involucrados ahora en las polémicas ideológicas más virulentas. Lo que significa que la crisis del Estado ya no se plantea como simple consecuencia de sus transformaciones internas (el tránsito de estados unitarios a estados compuestos, llámense federales o autonómicos), o por su inserción en organizaciones internacionales más amplias (como la Unión Europea), sino que lo que se discute es su propio significado y legitimidad como organización política autónoma, a la que, precisamente, por considerarla como única instancia realizadora del interés general, se la otorgaba sin recelos el monopolio de la violencia.

No es el caso ahora resumir la polémica ideológica sobre el Estado. Baste recordar que a las denostadas formulaciones marxistas que, por considerar al Estado como superestructura al servicio de las clases dominantes, acababan presentándolo como simple producto derivado de la estructura del mercado y, por lo tanto, sin propia autonomía, han sucedido sorprendentemente consideraciones paralelas en el mundo liberal. Van Hayek, que no duda en proclamar que la acción del Estado es el mejor “camino hacia la esclavitud”, indicará también que no es el mercado el que se justifica desde una jerarquía social reguladora superior (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. De este modo, la exaltación y divinización del mercado, como inexorable punto de partida desde el que el pensamiento neoliberal emprendió su crítica contra el *welfare state* (Hayek, Friedman, Kristol, Nozick, etcétera), servirán no sólo para negar las virtualidades y ventajas de una forma particular y concreta de Estado, como es el Estado del bienestar, sino para poner en entredicho la propia virtualidad de cualquier forma de Estado. Lo que menos importa ya es recordar las disparatadas conclusiones a que a veces llegan los empecinados críticos del Estado del bienestar, y que si en 1972 llevaron a Gans a hablar de las funciones positivas de la pobreza (*The positive Functions of Poverty*), diez años más tarde, en 1982, permitieron a Gilder sugerir, con el mayor descaro, que los más perjudicados del Estado del bienestar son sus beneficiarios: los pobres y, en particular, los negros (*wealth and poverty*).

A fin de cuentas, lo que interesa constatar es que, subyacente ideológicamente a la crítica del Estado del bienestar, se reproduce siempre la actitud que frente al Estado en general mantuvo la fisiocracia, hace dos siglos, al definirlo como “expresión de todos los males del hombre sobre la tierra” (Mercier de la Riviere).

Ha sido, sin duda, mérito del pensamiento de la izquierda haber sabido rescatar el papel y la significación del Estado frente a las simplificaciones abusivas y distorsionantes del marxismo inicial. En el prólogo a *La Lucha de clases en Francia*, reconocía ya en 1895, Federico Engels, ante las exclusivistas tesis revolucionarias, la función de las instituciones democráticas y los mecanismos electorales, como instrumentos liberadores del proletariado. Actualmente, el pensamiento progresista es consciente de que en la lucha despiadada del mercado, presidida por la desigualdad y el dominio de poderes privados, el Estado aparece en el horizonte como única posible instancia protectora de los más débiles, a cuyo través puede efectivamente vislumbrarse la realización del interés general.

A la corrección, sin embargo, del dogmatismo en sus formulaciones iniciales sobre el Estado por parte del pensamiento progresista, no ha correspondido una corrección similar por parte del pensamiento conservador. Con lo que el Estado ha pasado a ocupar el centro de referencia de las polémicas ideológicas del presente.

Desde que en 1973, O'Connor publicó *La crisis fiscal del Estado*, quedó claramente de manifiesto el conjunto de dificultades financieras, sobre todo en momentos de depresión económica, que se cernían sobre los modernos estados del bienestar. La crítica de un neomarxista como O'Connor, hacia el Estado, fue, no obstante, recogida e instrumentalizada en el pensamiento conservador por otros derroteros, hasta el punto de presentar la crisis fiscal del Estado, no como una consecuencia más de la crisis del capitalismo, sino que, a la inversa, se pretendió explicar la crisis del capitalismo como un producto de la acción desbordante del Estado del bienestar. Para librarnos de todos los males y miserias del presente, diría Béneton, lo que tenemos que hacer es liberarnos de "esa plaga del bien" que es el Estado del bienestar.

Lo que la crítica del conservadurismo olvida es que cuando se coloca al Estado en retirada (Ronald Reagan, Margaret Thatcher), y para estimular las inversiones y el mercado se disminuyen los impuestos y la acción asistencial, no por ello se renuncia a que el Estado deje de prestar su auxilio a empresas en bancarrota destrozadas por el propio sistema del mercado. Recuerda con acierto el mismo O'Connor, cómo son numerosos los sectores económicos que se benefician de subvenciones, transferencias y reducciones de impuestos que, a fin de cuentas, pagan todos los contribuyentes. Con lo cual, no hace más, en contra de la ensoñación conservadora, que poner de manifiesto el carácter ideológico, contradictorio y confuso de la especulación neoliberal sobre el Estado, que se limita de esta forma a perpetuar unas contradicciones que el propio capitalismo había dado por superadas con la introducción del *welfare state*.

En efecto, consecuente con sus propias premisas, entendió la concepción liberal en sus comienzos, que el Estado, como simple guardián del orden, como "mero vigilante nocturno", según la conocida frase de Lasalle, debía quedar reducido a su mínima expresión. La única imagen tolerable del Estado tenía que ser, por lo tanto, la del Estado abstencionista. Fue, no obstante, la propia realidad social y política del siglo XIX la que se encargó de demostrar la falacia de esta formulación. El Estado liberal burgués, lejos de aparecer históricamente como una realidad inoperante y raquíca, se presentó como una fuerza poderosa y activa que hizo guerras, construyó imperios y mostró una extraordinaria capacidad represora.

La ambigüedad generada por las proclamaciones teóricas de un Estado abstencionista y débil, al que sin embargo la burguesía potenció y utilizó sin reparos en la práctica cotidiana, si no quedó definitivamente resuelta, al menos encontró su salida más honrosa, con la emergencia del Estado del bienestar. Frente al Estado abstencionista, se forjó y se aceptó así, sin mayores inconvenientes, la imagen del Estado intervencionista.

Los intentos neoliberales en la actualidad por rescatar al Estado abstencionista clásico, como no podía suceder de otra manera, reabren el mundo de contradicciones, ambigüedades y falacias que caracterizaron al primer liberalismo.

Al margen de los supuestos evidentes en los que el capitalismo se aprovecha y utiliza la onnipresente acción estatal —a la que no por ello deja de criticar—, se da la circunstancia de que la misma lógica del mercado le impone recurrir al Estado que, como mecanismo de regulación y control, es el que únicamente permite crear las condiciones para que el sistema económico obtenga la necesaria *“lealtad de las masas”* (Offe), sin la que su funcionamiento resultaría imposible.

Se comprende, de esta suerte, el sentido de la polémica ideológica sobre el Estado. La apelación del pensamiento conservador a los llamados por Habermas modelos de racionalidad tecnocrática, obligan a colocar las metas y fines del Estado en el ámbito de las posibilidades y las exigencias del sistema económico. El Estado no puede ni debe ofrecer más que lo que el propio sistema económico le permite. Es entonces cuando la crisis fiscal del Estado se convierte en inexorable crisis del Estado del bienestar. Lo que significa que las prácticas sociales que otorgaron a éste su justificación y su grandeza se van lentamente vaciando de contenido. El sometimiento a las leyes de la racionalidad instrumental terminará generando, como conclusión inevitable, que la actividad gubernamental se vea limitada a cuestiones y decisiones técnicas en las que las opciones y valoraciones políticas dejan de tener sentido. La única política posible es la que la lógica del sistema económico proporciona.

Ahora bien, la ausencia de opciones valorativas para la sociedad implica también la eliminación real de los ciudadanos del proceso político, con la consiguiente pérdida de legitimidad. Habermas lo ha expresado con claridad: “El sistema de legitimación, satisfaciendo los imperativos de regulación que ha recibido del sistema económico, ya no consigue mantener en el nivel necesario la lealtad de las masas”.

Consciente el conservadurismo de los riesgos de un mercado sometido a la protesta social y a la amenaza permanente del caos, por carecer de la legitimidad política suficiente, buscará en la reincarnación de la libertad burguesa clásica, el mejor paliativo para obtener la mínima y necesaria lealtad de las masas que no ponga en peligro la lógica del sistema. La negación del Estado del bienestar y sus caóticos efectos en el plano de la legitimidad, se intentarán compensar de esta forma con la contraposición arbitraria entre Estado liberal de derecho y Estado social de derecho, residenciando sin fundamento alguno en el primero la idea de libertad, y convirtiendo al segundo en un potencial enemigo de la misma (Forsthoff).

Ni qué decir tiene que esta singular reconquista histórica del Estado de derecho, ni devuelve legitimidad alguna al sistema político, ni otorga seguridad al mercado, como tampoco, resuelve ninguno de los problemas que la teoría del Estado tiene planteados en la actualidad.

2. ESTADO SOCIAL VERSUS ESTADO LIBERAL

Para cualquier teoría del Estado en el presente, no dispuesta a aceptar el malabarismo conceptual del pensamiento conservador, constituyen por igual dos axiomáticos puntos de partida el principio de libertad, que conformó el Estado de derecho liberal clásico, y el conjunto de exigencias y prestaciones que definen y dan sentido al Estado social. Aspirar a reconstruir la legitimidad solamente desde los planteamientos liberales, supondría la más escandalosa huida de la realidad y de la historia.

Forjó la concepción liberal ciertamente con grandeza, su organización política en la creencia de que a través de la consagración y la defensa de los supuestos de la generalidad de la ley, la igualdad ante la ley y la autonomía de la voluntad en las relaciones entre particulares, quedaba definitivamente garantizada la libertad en la sociedad e instaurado un orden justo del que el Estado aparecía como máximo guardián. La quiebra histórica de esos tres supuestos básicos —generalidad, igualdad y autonomía— como consecuencia de la aparición de poderes privados que creaban socialmente situaciones asimétricas y dispares, determinó la obligada inversión de los fines del Estado, transformando a éste de mero guardián del orden en corrector del mismo.

En estas circunstancias, pretender ahora, en un mundo presidido por la acción cada vez más poderosa de las corporaciones privadas (Schmitter), reducir el papel del Estado a mero garante del *status quo*, implicaría tan sólo favorecer y abrir el camino al proceso de colonización, cada vez más evidente, de los poderes públicos por parte de los poderes privados. Ambicionar, además, con esa operación suicida, convertir al Estado en portavoz del interés general, y reconstruir de este modo la legitimidad perdida, no pasaría de ser un dislate.

Nada tiene de sorprendente, por lo tanto, que la necesidad de obtener una mínima legitimidad política, haya conducido a dar por buena la fórmula del Estado social. Sucede, no obstante, que el reconocimiento generalizado del Estado social en el plano teórico, ni ha tenido el correspondiente desarrollo a nivel jurídico y organizativo, ni ha logrado en la práctica política convertir en realidad sus postulados. Se hablará, entonces, y no sin ninguna razón, de crisis del Estado social, o se llegará incluso a proscribir su formulación como “un concepto perfectamente inútil” (Giannini).

Así las cosas, la obligación, por un lado, de adaptar las exigencias y proclamaciones teóricas del Estado social a su propia realidad histórica, para no convertirlo en una fórmula sin contenido y vacía, y la necesidad, por otra parte, de tener que seguir reconociendo al Estado como única instancia del interés general, protectora de los más débiles en la competencia social, colocan a la teoría del Estado ante una serie de patéticos interrogantes a los que no puede dejar de responder. Urgencias y requerimientos históricos y políticos muy concretos

hacen que muchos de los planteamientos organizativos, jurídicos e ideológicos cambien de sesgo.

La transición de la ideología liberal, como sistema legitimador del Estado constitucional clásico, a la ideología democrática, como criterio fundamentador del moderno Estado social, se ha visto acompañada de un doble proceso de transformación en el sistema de relaciones entre la sociedad y el Estado. Con admirable precisión semántica ha señalado Habermas, que se puede constatar históricamente una cada vez más amplia socialización del Estado, y una no menos palpable y notoria *estatalización de la sociedad*.

A nivel jurídico constitucional, la *socialización del Estado* se ha expresado en el enriquecimiento de las declaraciones de derechos de libertad clásicos, con los llamados derechos sociales. Lo que no supone, en contra de la interpretación más generalizada, un mero fenómeno aditivo, sino un cambio cualitativo y sustancial en el planteamiento de las mismas. Como con acierto ha escrito Leibholz: “la expansión de las ideas democráticas, determinantes del Estado social, lo que realmente implican es la trasposición de la libertad del ámbito político al ámbito social, donde los hombres desarrollan efectivamente su existencia”.

Ahora bien, los derechos sociales recogidos en los textos constitucionales —y que en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 tuvieron su primera consagración formal— están sometidos a una ambigüedad manifiesta. Ya que, por una parte, adquieren la dimensión normativa que les confieren las constituciones modernas; pero, por otra, y a pesar de esa consagración normativa, no son, en puridad, auténticos derechos fundamentales. En cuanto que su fundamentación última radica en el principio democrático de la igualdad, los derechos sociales se han concebido básicamente como derechos democráticos de *estatus*, explicándose como derechos participativos cuyo ejercicio ha de ser desarrollado por el legislador, pero que, en ningún caso, pueden ser automáticamente garantizados, como los derechos fundamentales liberales, con el simple reconocimiento constitucional. El derecho al trabajo, a la educación o a una vivienda digna, por ejemplo, que recogen las más recientes declaraciones de derechos, aparecen de este modo más como una aspiración a cuya realización debe orientarse la acción política, que como una conquista histórica plenamente satisfecha.

Así las cosas, y mientras el Estado social no renuncia y hace suyos los derechos y libertades del Estado liberal, puede seguir manteniendo una ideología legitimadora de su estructura constitucional como garante, al menos, del conjunto de los derechos fundamentales clásicos. Pero en la medida en que incorpora, además, la defensa de los derechos sociales, esa legitimación se desvanece. Nada tiene de particular que, desde estos presupuestos, se haya podido llegar a sostener que el constitucionalismo social reafirma y afianza la legitimación liberal, al tiempo que convierte en indecisa y problemática la suya propia.

Para procurar la mínima y necesaria legitimidad al principio constitucional del Estado social no es, por tanto, en las formulaciones normativas en las que el mismo pueda traducirse, donde conviene fijar la atención, sino en el desarrollo que esas formulaciones adquieren en la práctica política. Si “el principio constitucional del Estado social se dirige, ante todo, al legislador para que conforme a él ordene intereses sociales contrapuestos” (Leibholz), será desde el ámbito de la sociedad, donde ese equilibrio de intereses entre en juego, desde donde el análisis forzosamente habrá de partir. Sólo de esta forma puede esclarecerse el *hiatus* entre los auténticos derechos fundamentales liberales y los denominados derechos sociales, y sólo así recobrará también la plenitud de su sentido la propia expresión de Estado social.

Histórica y políticamente, el proceso de democratización y socialización del Estado hubiera resultado enigmático e inexplicable, si, paralelamente, no se hubiera producido el proceso de estatalización de la sociedad. Frente al individualismo definidor del liberalismo inicial, y en cierto modo como defensa contra las dificultades, contradicciones y problemas generados por el modelo de sociedad liberal, construido sobre la abstracción del hombre aislado, surgirá un modelo de organización social radicalmente diferente, articulado en grupos y corporaciones, cuyas repercusiones jurídicas y políticas no se pueden desconocer.

Entendió el primer liberalismo, como antes recordábamos, que a través de los principios de generalidad de la ley, igualdad ante la ley, y autonomía de la voluntad, el hombre podía disfrutar socialmente de su libertad. De lo que se trataba, por lo tanto, era tan sólo de desarrollar la legislación de derecho privado a cuyo amparo se haría auténticamente efectivo el ejercicio de la autonomía de la voluntad. Por eso, y con razón, civilistas como Thieme o Wiaecker, no dudaron en afirmar que el código civil era, en el plano de la sociedad, la lógica prolongación de lo que la Constitución significaba como estatuto jurídico del Estado. No hace al caso explicar en estos momentos cómo la igualdad, la generalidad y la autonomía se vieron sometidas a una irremediable quiebra histórica. Lo que importa tan sólo es constatar que, porque en el orden social esos principios entran en crisis, la propia realización y actuación de los derechos fundamentales liberales comienza a hacerse en muchos aspectos problemática. Las situaciones asimétricas en las relaciones privadas y la paralela aparición de posiciones de poder de unos individuos o grupos sobre otros, provocarán una doble consecuencia: en primer lugar, que los propios derechos fundamentales liberales ya no puedan concebirse en la abstracta relación autoridad-libertad, Estado-individuo, y bajo el entendimiento de que es el poder el único sujeto capaz de conculcarlos. En la medida en que la aparición de auténticos poderes privados dan al traste con las reglas conformadoras del orden social liberal, su acción ha de repercutir también lesivamente en el ejercicio efectivo de esos derechos (Lombardi).

En segundo lugar, que los derechos sociales se entiendan, como antes advertíamos, como unos derechos democráticos de *estatus*. De lo que se trata con ellos no es de romper con el orden social liberal, sino, precisamente, de posibilitar las condiciones para evitar que, en la práctica social, las situaciones de asimetría y desigualdad entre los individuos impidan que ese orden funcione. Es en esta óptica donde aparecen no tanto como derechos que han venido históricamente a enriquecer el acervo de los derechos fundamentales clásicos, sino como premisa indispensable para la efectiva realización de éstos. Lo que equivale a indicar que, en el plano de la legitimidad histórica y política, se hace necesario invertir los términos de la proposición que antes formulábamos. No son los derechos fundamentales del Estado liberal el único criterio a que puede acogerse el Estado social para fundamentar su legitimidad, sino que, a la inversa, es en los principios y derechos del Estado social donde habrá que situar en la actualidad el supuesto básico de legitimación del Estado liberal de derecho. Sólo a través de la realización democrática de los derechos de *estatus*, se podrá hablar de la satisfacción plena y universal de los derechos fundamentales.

Naturalmente, como derechos democráticos de *estatus*, su problemática trasciende la pura lógica jurídico-normativa, y su tratamiento tendrá que centrarse en el conjunto de transformaciones político-estructurales que marcan el tránsito del Estado liberal al Estado social. Es verdad que los derechos sociales, como criterio referencial más significativo del Estado social, abren capítulos inéditos y desconocidos para la dogmática del derecho constitucional clásico. Ahí están, por ejemplo, cuestiones como la graduación de los derechos fundamentales (Lavagna), la eficacia frente a terceros de los mismos (*Drittwirkung der Grundrechte*), etcétera, y a las que, a pesar de su interés y relieve, no vamos a referirnos. Lo que nos importa constatar, por el contrario, es cómo en las mismas coordenadas sociales, políticas y culturales en que germinan los derechos sociales, y como respuesta, también, a las limitaciones y a la crisis de la construcción política liberal, aparecen otros fenómenos que, en el plano político-estructural del Estado no tienen, por supuesto, menor significación e importancia.

3. EL ESTADO DE PARTIDOS

En el proceso de *estatalización de la sociedad* al que venimos haciendo referencia, expresado en una mecánica asociativa cada vez más compleja, el fenómeno sin duda alguna más significativo por sus repercusiones en la estructura general del Estado, es el que viene dado por la aparición de los partidos políticos. Y, quiérase o no, la temática del Estado social se conectará de esta suerte con la temática del sedicente Estado de partidos. Lo que significa que es desde los requerimientos y las exigencias que uno y otro determinan donde se generan

los cambios y transformaciones más significativos en el Estado moderno, y donde habrá que situar, en definitiva, los nuevos interrogantes a los que la teoría del Estado y la dogmática del derecho constitucional deberán responder.

Como consecuencia de la rígida disciplina interna que, para su adecuado funcionamiento, requieren los modernos partidos de masas, y de la estrecha vinculación de los parlamentarios y hombres del gobierno a las directrices de sus partidos, con la consiguiente pérdida de su independencia política, instituciones básicas de la democracia constitucional se han visto profundamente afectadas, cuando no han sufrido conmociones notables. Principios constitucionales que parecían intangibles, como el principio de la división de poderes, o la prohibición del mandato imperativo, han quedado reducidos a meras ficciones jurídicas. Hoy sabemos que los parlamentarios no votan libremente, sino obedeciendo órdenes del partido. Sabemos igualmente que la función de mutuo control entre los distintos poderes del Estado, que pretendía satisfacer la vieja teoría de la división de poderes, ha sido sustituida por una nueva y diferente forma de equilibrio. El juego de pesos y contrapesos (*checks and balances*) entre los poderes del Estado no se produce ya entre el Legislativo y el Ejecutivo, habida cuenta de que los partidos electoralmente triunfantes suelen estar en ambos, sino entre mayorías y minorías, entre los partidos que ganan las elecciones, pero pueden perderlas en el futuro, y los partidos que pierden las elecciones, pero en una próxima convocatoria pueden resultar vencedores.

De esta suerte, la estructura del Estado moderno sufre una distorsión importante, por cuanto sus instituciones fundamentales se ven privadas, en buena medida, de una parte de su contenido. Las decisiones políticas más relevantes no se toman ni se discuten en el Parlamento o en el Gobierno, sino en las comisiones ejecutivas de los partidos. Con magistral concisión, resume Trotta esta situación confusa en las siguientes palabras:

Cuando repetimos ciertas fórmulas por costumbre y tradición, no nos damos cuenta del engaño en que estamos incurriendo. Hablamos de soberanía del Parlamento, y sabemos perfectamente que ésta no existe. Hablamos de división de poderes, con referencia a la contraposición entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y sabemos que ésta ha desaparecido, desde que los gobiernos se han convertido en comités de acción de las mayorías parlamentarias y, más aún, desde que aquéllos y éstas dependen de las secretarías de los partidos.

Ha surgido así el fenómeno partitocrático como el fenómeno más característico y representativo del Estado moderno, y ante el cual, más que realizar valoraciones precipitadas, lo que procede es situarlo en sus justos límites, y extraer las lógicas y pertinentes consecuencias.

Es innegable que con la partitocracia, los viejos mecanismos y los sagrados principios de la democracia constitucional burguesa han entrado en una honda

crisis. Sin embargo, nada nos autoriza a sostener que esta injerencia de los partidos en la vida del Estado, usurpándole una buena parte de sus funciones, constituya una regresión en la realización histórica de los ideales democráticos. Lo que ha ocurrido simplemente es que los órganos e instituciones estatales han dejado de ser los centros de mediación de los intereses privados de los particulares para convertirse en centros de mediación de los partidos. Duverger ha escrito con razón:

Las protestas clásicas contra la injerencia de los partidos en la vida política, contra el dominio de los militantes sobre los diputados, y de los congresos y los comités sobre las asambleas, ignoran la evolución capital realizada desde hace cincuenta años, que ha acentuado el carácter formador de los gobiernos y los parlamentos. Antes, instrumentos exclusivos de intereses privados, financieros y económicos, unos y otros, se han convertido en instrumentos de los partidos, entre los cuales, los partidos populares ocupan un lugar creciente. Esta transformación constituye un desarrollo de la democracia, y no una regresión.

No obstante, si en nombre de la democracia no se puede ni se debe condenar tan precipitadamente como algunos pretenden el fenómeno partitocrático, lo que sí es evidente es que con él se ha creado una separación tajante y radical entre la realidad constitucional del Estado y la realidad política. Por un lado, caminan las normas y los principios del derecho constitucional, y por otro, la vida y la actuación de los partidos. Lo que no deja de ser grave y preocupante, en la medida en que, como es sabido, la legitimidad en el Estado democrático de derecho sólo se obtiene, según la formulación weberiana, en el cumplimiento estricto de la legalidad.

Se haría necesario, por lo tanto, romper con esta situación ambigua, que ni satisface a los intereses históricos y objetivos de los partidos, ni a los intereses de la democracia. Operar con ficciones ha resultado siempre, desde el punto de vista democrático, políticamente peligroso. Por ello, un gran demócrata como Kelsen, llegó a proponer, no sin ironía, la abolición del parlamento, sustituyéndolo por una comisión de técnicos y delegados de los partidos, que serían quienes discutirían y aprobarían las leyes en función del número de votos que, en virtud del sistema proporcional, correspondieran a cada uno.

Ironías aparte, es lo cierto que la brecha abierta entre la normativa constitucional y la realidad política, ha terminado por condicionar una situación insostenible, tanto para el funcionamiento del Estado, como para la transparencia y claridad que exige la política democrática. Ante ella, y puestos a llevar el razonamiento hasta sus últimas consecuencias, sólo cabría la siguiente alternativa: o se reconoce que una serie de instituciones y principios del derecho constitucional clásico han perdido definitivamente su valor, en cuyo supuesto se hace necesaria una reorganización del Estado y un nuevo entendimiento institucional de la vida pública,

o se sigue defendiendo que los sustratos ideológicos y la sistemática organizativa de la democracia constitucional son todavía válidos, en cuyo caso habría que replantear y reconsiderar la situación de los partidos.

Admitir la primera solución de esta dramática alternativa implicaría dar al traste con supuestos medulares e irrenunciables conquistas históricas del Estado liberal. Dar por buena la segunda opción supondría preconizar la eliminación de los partidos. Lo que, además de representar una operación utópica e imposible de llevar a la práctica, constituiría un atentado al supremo valor democrático del pluralismo. En estas circunstancias, nada tiene de particular que la literatura jurídica autoritaria —Schmitt, Kollreutter, Hartmann, etcétera— se acogiera solícita a este patético dilema para denunciar, en nombre de la realidad política —simbolizada en los partidos—, toda la construcción jurídica del Estado liberal de derecho, y para condenar al mismo tiempo, en nombre de los principios constitucionales clásicos, el pluralismo político consagrado por los partidos. Surgió así, frene al Estado de partidos, el Estado-partido de los más recientes totalitarismos. La separación entre la realidad política y la normativa constitucional se resolvió de esta forma con la identificación o la vinculación total de los mecanismos del Estado y los mecanismos del partido.

Ahora bien, porque la cuestión no estriba en condenar en nombre de la realidad política los valores implícitos de la normativa constitucional, ni en negar o pretender eliminar la realidad de los partidos para salvar principios fundamentales de la organización política democrática, la pregunta a resolver entonces, habrá que formularla en los siguientes términos: ¿cómo lograr ordenar la democracia constitucional respetando al mismo tiempo el pluralismo político y social que los partidos comportan? O lo que es igual: ¿cómo integrar a los partidos en el Estado constitucional, sin que principios medulares de la organización política democrática como la división de poderes, el concepto de representación, la discusión parlamentaria, etcétera queden definitivamente olvidados?

Por lo pronto, operando un giro copernicano en el planteamiento de las relaciones entre ambos. Sería ingenuo, además de injusto, acusar a los partidos de ser los solos y únicos culpables de ese divorcio radical entre las normas constitucionales y la vida política de hecho practicada. Si el divorcio se produjo fue porque el derecho del Estado liberal clásico— de ahí la justa acusación de formalista que se le hace—, ha sido siempre un fugitivo de su propia realidad histórica y social. Constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, es lo cierto que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el derecho. El inicial y justificado recelo del proceso revolucionario francés hacia el asociacionismo, impregnó después, aunque por otras razones, toda la construcción del derecho público liberal, que si bien contempló y reconoció al individuo aisladamente considerado, desconoció en forma continua a los partidos.

Naturalmente ese desconocimiento tuvo su explicación. Los partidos nacieron y se consolidaron como una respuesta de las clases populares a una democracia de sufragio restringido que las excluía en el ejercicio de sus derechos políticos. Suprimirlos hubiera sido para las élites burguesas de la pasada centuria su mejor negocio. Incapaces, sin embargo, de llevar a cabo tan importante operación en el orden social, lo que hicieron fue no darles entrada en el marco del Estado. Sólo cuando la situación empezó a hacerse insostenible para la propia coherencia interna del ordenamiento jurídico burgués, fue cuando comenzaron a aparecer, lenta e indirectamente, las primeras referencias legales a los partidos políticos. No obstante, se trató siempre de referencias parciales, que aludían a aspectos concretos de su actividad, pero que en modo alguno los contemplaron en su verdadera significación sociológica y política.

Así se explica que las primeras normas legales que mencionan a los partidos desde una perspectiva jurídico-política, al margen de su condición de asociaciones privadas, sean las normas del derecho electoral y del derecho parlamentario. La obligada regulación de los comités electorales o del funcionamiento de los grupos parlamentarios, llevaba implícita la referencia a los partidos. Sin embargo, el partido político como organización social, con una ideología desde la que aspira a la conquista del poder, continuaba siendo marginado del campo de las consideraciones jurídicas. En su *Teoría general del Estado*, Jellinek escribía que “en el ordenamiento estatal el concepto de partido no juega ningún papel”, y respondiendo a esa tradición dogmática entendería Heinrich Triepel, todavía en el año 1928, que:

los partidos son un fenómeno extraconstitucional, cuyas decisiones no son vinculantes desde el punto de vista jurídico, porque corresponden a un cuerpo social extraño al organismo estatal. Afirmar por consiguiente que el Estado moderno es un estado basado en los partidos constituye una afirmación jurídicamente insostenible.

No deja de ser sintomático que el término *legalización de los partidos* no se generalizara sino hasta los años treinta del presente siglo. Fue, sin embargo, el mismo Triepel quien acuñó la expresión *Legalisierung der Parteien*, que adquirió pronto arraigo en la literatura jurídico-política. A partir de entonces, la problemática de los partidos cambió de sesgo. De la abierta hostilidad por parte del Estado, se pasó al paulatino aunque inexorable reconocimiento de los mismos. El proceso se consuma en el derecho constitucional de la postguerra, en el que los partidos se convierten en elementos integrantes del orden constitucional que, a su vez, “determinan la política nacional”. Baste recordar los ejemplos del artículo 49 de la Constitución italiana de 1947, el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn, el artículo 4 de la Constitución francesa de 1958, o el más reciente artículo 6 de la Constitución española de 1978.

4. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DE PARTIDOS

La incorporación de los partidos a los modernos ordenamientos constitucionales, no hace más que trasladar a la órbita de la regulación jurídica las contradicciones y conflictos que, ideológica y políticamente, subyacen en la confrontación entre el Estado liberal de derecho y el Estado social de derecho. Se forjó la arquitectura del Estado liberal sobre un modelo de democracia representativa en el que, un sistema de creencias básicas —la razón, la justicia, la virtud—, se hacían prevalecer sobre las condiciones e imposiciones que podrían venir determinadas por la relación de mandato entre representantes y representados. Puesto que de lo que se trataba era de hacer la política más justa y razonable, lo lógico era también que los mejores y más selectos hombres de la sociedad, fueran los que únicamente tuvieran acceso a ella (Montesquieu, Sieyès, Stuart Mill, etcétera). Lo que sirvió para explicar y justificar el sufragio restringido, y lo que se utilizó, igualmente, para ordenar y dar sentido a todo el aparato institucional. El parlamento que se presenta como órgano básico de la representación, y centro de referencia del Estado liberal, se convierte así en el órgano de discusión por excelencia (Schmitt), en el que los ciudadanos “más rectos, más justos y mejor formados” (Hamilton), van a lograr a través de la libre deliberación y el espontáneo intercambio de las ideas, las leyes más convenientes para la colectividad. El gobierno parlamentario se configura, pues, como “*government by discussion*” (Laski).

Ni qué decir tiene que la exigencia de libertad que toda deliberación y discusión requieren, determina, a su vez, que el representante no pueda verse condicionado por los dictados e imposiciones de los representados. El mandato representativo sustituye de esta forma al mandato imperativo, que caracterizó a la representación de los parlamentos preburgueses, y el representante pasa a convertirse en representante no sólo de quienes lo eligieron, sino de toda la nación. Con lo cual, como dijera Leibholz, la representación nacional aparece como una especie de corporación y manifestación viviente del interés general.

Tuvo, y sigue teniendo, este conjunto de creencias que subyacen en la concepción de la democracia representativa, una traducción constitucional precisa, sobre la que se montó coherentemente el edificio jurídico del Estado. Ahora bien, fue precisamente contra esa fundamentación ideológica de la democracia representativa, contra la que surgen en la escena política los partidos, para intentar imponer una fundamentación diferente. Frente a la democracia elitista y censitaria, basada en la vieja razón política ilustrada, los partidos comienzan por reclamar el sufragio universal. Con buen criterio se ha podido sostener que los partidos, en el sentido moderno del término, en cuanto partidos de masas, y no meras agrupaciones de notables, fueron una creación de las izquierdas, que asumieron las aspiraciones frustradas de la generalidad de la población, margi-

nada del proceso político por razones de fortuna. Sabido es que para tener acceso a la representación en la democracia censitaria, la primera y única condición exigida, como dijera Guizot, es la de enriquecerse. No hubiera tenido mayores consecuencias la aparición de los partidos de masas en la problemática constitucional, si la lucha por el sufragio universal que inicialmente condicionó su actuación, no se hubiera visto acompañada por el hecho de que, la presencia de los partidos, lo que en realidad comportaba, era un modelo de representación diferente. Constituye un fenómeno indiscutible por su evidencia que, en la realidad sociológico-política del presente, la llamada por Cotteret y Emeri *elección-representación*, "y que era inherente a la forma liberal del Estado clásica", se ha visto sustituida por la *elección-participación*, en la que ya no se trata tanto de nombrar a un representante para que libremente decida la política a realizar, como de aprobar un programa y avalar al equipo agrupado en torno a un determinado partido. Dicho en otros términos, no se vota a personas, sino a programas, líderes y logotipos de partidos. Lo que significa que, con sus ventajas o inconvenientes, los partidos se convierten en los únicos y auténticos protagonistas de la mecánica electoral.

Son múltiples los aspectos en que, por sus efectos jurídicos y políticos, ese protagonismo adquiere particular relevancia. Reseñamos ya anteriormente su incidencia en el principio de la división de poderes y en la configuración del mandato que ha dejado de ser en la práctica, representativo, para transformarse de nuevo en mandato imperativo. Pero por lo que ahora nos interesa, acaso convenga recordar dos especiales circunstancias:

a) en primer lugar, que el hecho de que los partidos seleccionen y hagan las listas de sus candidatos, y la obligación por parte del electorado de tener que optar irremediamente por las listas presentadas por los partidos, determinan que la relación electoral no se produzca entre representado y representante, sino entre elector y partido;

b) en segundo término, hay que constatar igualmente que, al convertirse los partidos en sujetos de representación, el momento social partidista, a través de la mecánica electoral, se transforma en momento político. Lo que llevará consigo, como es lógico, a que el fraccionamiento social que los partidos expresan, se convierta también en fraccionamiento político de la representación.

Aparecen así dos modelos de representación diferentes y a todas luces incompatibles, que condicionan, a su vez, dos tipos de democracia diferentes: por un lado, la democracia parlamentaria representativa clásica y, por otro, la democracia de masas del Estado de partidos, con claras connotaciones plebiscitarias. Ha sido Gerhad Leibholz quien, en diversos trabajos (*El cambio estructural de la democracia en el siglo XX, Derecho constitucional y realidad de la Constitución, Estado de partidos y democracia representativa, Consideraciones en torno al artículo 21 y al artículo 38 de la Ley Fundamental de Bonn*), ha expresado y

analizado con más ponderación y rigor esas diferencias. Ni qué decir tiene que, con la constitucionalización de los partidos políticos, el conflicto entre la democracia de masas y la democracia representativa ya no se presenta sólo como un conflicto ideológico y político, sino como una evidente e insalvable contradicción constitucional. La incoherencia estudiada por Leibholz entre el artículo 21 y 38 de la Ley Fundamental de Bonn, es la misma que aparece en la Constitución española, por ejemplo, entre el artículo 6 y el artículo 67.2.

Se ha seguido vertebrando el Estado en los modernos ordenamientos constitucionales conforme a los esquemas de la democracia representativa clásica; pero al integrar constitucionalmente en ella a los partidos, se ha convertido, como no podía ser de otra manera, a algunas de sus instituciones medulares en "piezas de museo que hace ya tiempo forman parte de la arqueología constitucional" (Morstein-Marx).

En estas circunstancias, mientras no han faltado las voces que, en nombre de la coherencia jurídica, entienden que ha llegado la hora de que los ordenamientos constitucionales se pronuncien claramente por uno u otro tipo de democracia (Birnbäum, Hamon, Ipsen, Werner Weber, Matz), no han faltado quienes, con argumentos más o menos sutiles, consideran que se puede seguir conviviendo con la contradicción, bien porque se estima que sus consecuencias no resultan demasiado relevantes (Henke), bien porque se piensa que, por el momento, la resolución de la incoherencia es imposible.

Consideraciones teóricas aparte, lo cierto es que si el problema sigue estando presente, como uno de los más formidables retos ante los que se enfrenta el derecho constitucional y la teoría del Estado, es porque su resolución trasciende a una cuestión de mera técnica jurídica y afecta directamente a los presupuestos legitimadores de la propia realidad estatal. En efecto, tomar posición, en nombre de la coherencia jurídica, en favor de los esquemas de la democracia representativa clásica, como único medio de salvar el interés general frente a los intereses partidistas, y encontrar de este modo un criterio legitimador válido, además de resultar políticamente, en un Estado controlado por los partidos, una operación imposible, podría convertirse, desde la óptica democrática, en una operación peligrosa. Leibholz ha escrito en este sentido:

Hoy se habla de los partidos 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 pueblo 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, sin duda, los más peligrosos, habida cuenta 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.

Ahora bien, si la eliminación y la condena de la democracia plebiscitaria de partidos resulta imposible, y además, es peligrosa, la pregunta que se impone es: ¿qué sentido tiene seguir manteniendo en los ordenamientos constitucionales, después de haberse procedido a la constitucionalización de los partidos, instituciones como el mandato representativo, que configuran y definen el modelo de representación clásica?

No han faltado los autores, como Werner Weber, que entienden que el mantenimiento de la prohibición del mandato imperativo en los textos constitucionales constituye un anacronismo. Máxime cuando en la realidad política de la democracia plebiscitaria de partidos se opera como si esa prohibición no existiera. Indiscutibles razones, por lo tanto, de coherencia jurídica abogan por su supresión.

Sucede, no obstante, que la prohibición del mandato imperativo, no deja en muchas ocasiones de producir sus efectos. Es verdad que mientras la democracia de partidos funciona sin conflictos entre los representantes y los partidos, la prohibición constitucional no adquiere relevancia alguna. Pero no lo es menos, que cuando el conflicto estalla, los efectos políticos de la misma pasan a ser extraordinariamente importantes. De suerte que, el diputado que obtiene su escaño parlamentario por mediación de un partido que le coloca en sus listas, podrá luego, en nombre del mandato representativo, actuar libremente, como único titular jurídico del puesto que ocupa. Surge así el fenómeno político del transfuguismo, cuyas repercusiones y consecuencias en el funcionamiento de la democracia actual es innecesario recordar.

Lo que importa, sin embargo, no es exponer el conjunto de disfuncionalidades jurídicas y políticas que derivan de la coexistencia en las constituciones de dos modelos de representación, incompatibles entre sí, y que configuran dos modelos de democracia, sino de comprender el sentido y la explicación que aún puede otorgarse al hecho de que, tanto a nivel legal, como a nivel doctrinal, se siga operando con los principios y categorías de la democracia representativa.

5. EL PROBLEMA DEL INTERÉS GENERAL

Naturalmente, el hecho tiene su explicación y su justificación. Aunque se trate de una justificación que hay que procurar, no en el campo de la dogmática jurídica, sino en el ámbito ideológico-político de la legitimidad del Estado constitucional.

Insinuábamos anteriormente la conexión histórica e ideológica entre el Estado social y el Estado de partidos. Fue en respuesta a las exigencias del Estado social, y a las consiguientes limitaciones que en la práctica política presentaba el Estado liberal como aparecieron los partidos, convirtiéndose en protagonistas de las reivindicaciones políticas de los derechos de estatus. Lo que significa que los criterios sobre los que se asienta la legitimidad del Estado social, son los mismos que sirvieron para justificar y dar sentido a la acción de los partidos.

Ahora bien, la crítica y la protesta que el Estado social implica a la concepción liberal, no supone la negación rotunda de los presupuestos legitimadores de este último. No existe incompatibilidad —como pretende Forsthoff— entre los derechos liberales y los derechos sociales, sino que es en la realización efectiva de los derechos sociales como derechos de estatus, donde hay que buscar la “satisfacción plena y universal de los derechos fundamentales”. Expresado en otros términos, se puede decir que el Estado social no niega la grandeza histórica; ni renuncia a la legitimidad de la construcción liberal. Simplemente lo que intenta es subsanar los defectos y eliminar las inconveniencias que hacen imposible que los principios, valores y formulaciones teóricas del Estado liberal puedan traducirse en la práctica, en realizaciones efectivas. Se comprende así por qué advertíamos que los derechos de estatus no aparecen como un complemento o un mero enriquecimiento histórico de unos derechos fundamentales previamente conquistados y garantizados jurídicamente por el Estado liberal, sino como premisa indispensable para la realización de éstos.

En cualquier caso, tanto en el Estado liberal clásico como en el Estado social, lo que no se discute es la legitimidad del Estado en cuanto tal. En uno y otro supuesto el Estado aparece como instancia insustituible del interés general. Es en los modos y formas de satisfacer ese interés general en los que únicamente se centra la polémica ideológica. Con la aparición del Estado de partidos, el problema, sin embargo, cambia de sesgo. El interrogante que inevitablemente se presenta, tanto a una teoría social y política del Estado, como a una teoría jurídica del mismo, es el siguiente: ¿se puede construir y hablar de un interés general del Estado forjado desde la segmentación social y desde la parcelación de intereses que obligatoriamente comporta el Estado de partidos?

François Rangeon ha recordado recientemente en un importante libro (*L'idéologie de l'intérêt général*) cómo la historia del Estado moderno desde Maquiavelo hasta nuestros días, es inseparable de las formulaciones teóricas de interés general. No es la ocasión en estos momentos de recorrer esa historia. Lo que sí

conviene recordar es que desde que Maquiavelo, desacralizando la noción escolástica del bien común, comienza a hablar del bien público; no existe teórico del Estado que, de una u otra suerte, expresa o tácitamente, haya podido prescindir de ese concepto, bien bajo la denominación de bien público (Maquiavelo, Hobbes, Bodino, Montesquieu), bien bajo la expresión —sobre todo a partir de Rousseau— de interés general (Sieyes, A. Smith, Bentham, Stuart Mill, etcétera).

Es cierto que las diferencias en las explicaciones del interés general son más que notables. Las razones que del mismo expone Montesquieu, por ejemplo, en la “Fábula de los trogloditas” de las Cartas persas, nada tienen que ver con el entendimiento del interés general de Hobbes como construcción racional y absolutamente ajena a los intereses particulares y egoístas de los individuos. De igual modo resultan absolutamente dispares las justificaciones que del interés general propicia un Rousseau, cuando lo vincula a la idea de voluntad general, que las que ofrece un J. Bentham cuando lo equipara “al principio de felicidad del mayor número”, o un A. Smith y un J. Stuart Mill cuando lo interpretan como el resultado “de la armonía social de los intereses privados”.

No obstante, y a pesar de esas notorias discrepancias, en lo que existe coincidencia unánime es en la creencia de que, sin el reconocimiento de un interés común y general, cuya realización asume como finalidad básica el Estado, el propio concepto de Estado deja de tener sentido. Respondiendo a esta creencia forjó el Estado constitucional moderno su noción de representación, aún vigente en los textos constitucionales. La representación, decíamos citando a Leibholz, aparece así como una especie de corporización y manifestación viviente del interés general. Se comprende de este modo el hecho de que pueda (o incluso deba) seguirse manteniendo la incoherencia normativa de dar cabida al mismo tiempo en las constituciones a dos modelos de representación incompatibles. Lo que jurídicamente resulta inexplicable, política e ideológicamente tiene su razón de ser. Mientras desde el modelo de la democracia representativa clásica, el interés general continúa perfectamente representado y simbolizado en el Estado, en el modelo de democracia plebiscitaria de partidos la reconstrucción del interés general se hace más problemática y difícil. Porque, una de dos: o los partidos se convierten arbitrariamente en portadores del interés general, en cuyo caso el Estado democrático se transforma en Estado dictatorial de partido único, o los partidos actúan como canalizadores de intereses particulares y parciales, en cuyo supuesto el interés general sólo podrá forjarse como expresión de la suma de intereses fragmentados y contradictorios. Con lo cual, la importante labor desarrollada históricamente por los partidos en la profundización y generalización de las ideas democráticas, para lo único que hubiera terminado sirviendo sería para dar por buena la vieja frase de Mandeville: “*private vices, public benefits*”. Es incuestionable que en el Estado constitucional y democrático no se puede y no se debe prescindir de los partidos. Pero también lo es, que no se puede prescindir

de los criterios y los supuestos legitimadores que justifican la existencia del Estado. Máxime en unas circunstancias en las que se pone en duda, como indicábamos al principio, su propia virtualidad. Son los partidos políticos los primeros interesados en que el Estado no fenezca. A fin de cuentas, es en su ámbito donde únicamente su presencia tiene razón de ser. Y porque esto es así, está en la lógica de la democracia constitucional que, mientras el Estado de partidos se muestre incapaz de ofrecer un criterio legitimador diferente al que presenta la democracia representativa clásica, carece de todo fundamento prescindir de éste último. No es la democracia representativa clásica la que, en el plano constitucional, debe ser sacrificada en favor de la democracia plebiscitaria de partidos, sino que son los partidos los que deben adaptar su actuación a las exigencias y requerimientos de aquélla. Quizá sea éste el único mecanismo inteligente para que, colaborando a la salvación del Estado (sometido a otros y no menos peligrosos embates), los partidos políticos puedan, a su vez, salvarse a sí mismos.