



CEU

*Universidad  
San Pablo*

**Facultad de Derecho**

## **Presente y futuro de la democracia constitucional**

---

**Benigno Pendás**

Catedrático de Ciencia Política

Festividad de San Raimundo de Peñafort  
23 de enero de 2012

# **Presente y futuro de la democracia constitucional**

---

**Benigno Pendás**

Catedrático de Ciencia Política

Festividad de San Raimundo de Peñafort

23 de Enero de 2011

**Facultad de Derecho  
Universidad CEU San Pablo**

## **Presente y futuro de la democracia constitucional**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2012, Benigno Pendás  
© 2012, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU *Ediciones*  
Julián Romea 18, 28003 Madrid  
[www.ceuediciones.es](http://www.ceuediciones.es)

Depósito legal: M-2513-2012

# Sumario

1. Advertencia preliminar
2. Democracia constitucional: señas de identidad
  - 2.1. Soberanía nacional en tiempos de crisis
  - 2.2. Representación, partidos, parlamentos
  - 2.3. División de poderes, antes y ahora
  - 2.4. Derechos fundamentales (remisión)
3. ¿Democracia sin Constitución?
  - 3.1. Democracia mediática: apoteosis de la *doxa*
  - 3.2. Democracia deliberativa y otras ofertas académicas
  - 3.3. Democracia populista: una apuesta radical
  - 3.4. Regímenes híbridos, pretexto de tiranías
4. Conclusión



*Excelentísimas autoridades académicas, ilustres colegas, señoras y señores:*

La Facultad de Derecho de nuestra Universidad me honra con el encargo de impartir la lección tradicional en fecha tan señalada como es la fiesta del santo patrono, Raimundo de Peñafort. Es sabido que nuestro célebre canonista comparte con Graciano y con Yvo de Chartres, en los albores del Bajo Medievo, la condición de máximo compilador de los decretos papales. Como editor en su día de las *Teorías políticas de la Edad Media*, obra magna de Otto von Gierke, recuerdo la relevancia que otorga el gran historiador alemán a ese fenómeno de ordenación de los cánones discordantes como centro y eje del surgimiento de un Derecho nuevo, cuyo protagonismo comparte con el anticipo intelectual del Renacimiento derivado de la recuperación del Derecho romano y la filosofía aristotélica. Se sitúa así el sabio dominico catalán en el núcleo mismo de una concepción renovada de la ciencia del Derecho, que a todos nos incumbe conservar y mejorar en la medida de nuestras fuerzas.

Aspira esta lección a dar cuenta de las realidades y perspectivas de la democracia contemporánea. El tiempo es limitado y el objeto peca por exceso de ambición. Nos situamos, por tanto, *in medias res*.

# 1. Advertencia Preliminar

La democracia es la única forma legítima de gobierno a estas alturas del tiempo histórico. Los mejores elogios del Derecho Constitucional y la Ciencia Política, desde Pericles hasta Abraham Lincoln, se han pronunciado en su honor, aunque también ha sido objeto de crueles descalificaciones, desde Sócrates en adelante. Pero la política no es geometría y sus conceptos no arraigan en el laboratorio aséptico donde habitan las ideas platónicas. En la vida real, las palabras casi siempre plantean problemas y casi nunca ofrecen soluciones. Con sus grandezas y servidumbres, la democracia ha conseguido elevarse sobre la confusa discusión entre ideologías para alcanzar el territorio –selecto e invulnerable– reservado a los conceptos propios del Espíritu de la Época. No existe ya el “democratismo” como reflejo de un punto de vista parcial comparable con el liberalismo, el socialismo o el nacionalismo. Sin embargo, aunque le gustaría dejar atrás su origen polémico, la democracia comparte con los demás conceptos la condición instrumental, la ambigüedad y la polisemia inherentes al lenguaje político. ¿Quién es el *demos*? ¿Qué derechos conservan las minorías? ¿Dónde se sitúan los límites intangibles en el ejercicio del poder?<sup>1</sup>

Desde Heródoto en adelante, la bibliografía resulta sencillamente abrumadora<sup>2</sup>. Es tal la riqueza de enfoques, matices y perspectivas que las opiniones pecan siempre de subjetivismo y, en último término, de arbitrariedad. Por supuesto que la pregunta eterna sobre la esencia de la democracia carece de respuesta convincente más allá de los tópicos sobre el gobierno del pueblo, la regla de las mayorías o la participación en los asuntos públicos. Todavía se leen con provecho algunas reflexiones clásicas. Por ejemplo, escribe Hans Kelsen<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Para una discusión más amplia de estas cuestiones trascendentales, me remito a mi libro *Teorías políticas para el siglo XXI*, Síntesis, Madrid, 2007, capítulo I, y a las referencias que allí se recogen.

<sup>2</sup> Me atrevo a seleccionar unos cuantos libros. Tal vez la mejor obra de conjunto: Giovanni SARTORI, *Teoría de la democracia*, 2 vols., Alianza, Madrid, 1988 y, en tono divulgativo, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003. Otro politólogo de referencia, Robert DAHL, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999. Una excelente síntesis histórica, John DUNN, *Setting the people free. A story of Democracy*, Atlantic Books, Londres, 2005. Reflexiones inteligentes sobre el futuro en Jean-Marie GUÉHENNO, *El porvenir de la libertad: la democracia en la época de la globalización*, Paidós, Barcelona, 2000, y David HELD, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997. Buen análisis reciente: Pierre ROSANVALLON, *La legitimidad democrática*, Paidós, Barcelona, 2010. Entre nosotros, una selección muy útil en Rafael DEL ÁGUILA y Fernando VALLESPÍN (eds.), *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid, 1998 y, desde la perspectiva de la “historia de los conceptos”, Joaquín ABELLÁN, *Democracia*, Alianza, Madrid, 2011.

<sup>3</sup> HANS KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Editora Nacional, México, 1942, págs. 11 y 12. El texto original del jurista austriaco se publicó en 1920.

“La democracia es la consigna que durante los siglos XIX y XX domina casi totalmente sobre los espíritus. Precisamente esta es la razón de que haya perdido su sentido intrínseco. La moda política la rebaja a una frase convencional que no responde a ningún sentido determinado”.

Así pues, no hay manera de cerrar el debate por medio de una fórmula incontestable. En rigor, la democracia del siglo XXI afronta con el bagaje del siglo XIX (sufragio, partidos políticos, libertades públicas) el reto que supone la influencia determinante de los medios de comunicación y la deriva partidocrática de las instituciones llamadas a traducir la voluntad popular en decisiones jurídicamente vinculantes. Es un lugar común apelar a la distancia creciente que separa a la clase política de la sociedad civil. Es notorio también que algunos –a la derecha y a la izquierda– la exageran, no siempre con buena intención. Estamos, en todo caso, ante el despliegue irreversible de la sociedad de masas, cuya realidad implacable supera el debate entre adictos y alérgicos. En el plano jurídico, las repercusiones son preocupantes para nuestras convicciones y para nuestro oficio. Por ejemplo, estoy muy de acuerdo con esta reflexión concluyente de Muñoz Machado<sup>4</sup>: en el Estado de Derecho de nuestros días hay un “compromiso tácito” para eludir el problema de que la sociedad “no se puede regir por un Derecho que no conoce, ni entiende, ni prevé”.

Procedamos, pues, con prudencia y con rigor para deslindar la democracia constitucional de otros sistemas que utilizan ese rótulo prestigioso al servicio de causas no siempre respetables. En efecto, la democracia es nada más y nada menos que la forma de gobierno propia de las sociedades civilizadas en pleno siglo XXI. No es, no puede ser, no debe ser, una fórmula para dilucidar verdades eternas, como tampoco sirve para determinar la certeza o la falsedad de una proposición científica. Es necesario evitar una “politización” general de la vida, en cuyo caso la democracia deja de ser una fórmula eficaz para adoptar decisiones entre propuestas competitivas y se transforma en un régimen que invade esferas personales. Era el eterno temor de los grandes liberales: “despotismo suave” en Tocqueville, “tiranía de la opinión” en Stuart Mill, “rebelión de las masas” en Ortega.

---

<sup>4</sup> Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. II. *El ordenamiento jurídico*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 57. Por supuesto, la literatura jurídica sobre el vendaval normativo que padecemos ha dejado de ser una novedad. Por todos, la sabia reflexión del maestro Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999.

Debe quedar claro, por tanto, que la genuina democracia responde al calificativo de “constitucional”, esto es, limitada (o mejor, delimitada en su contorno ordinario) por dos principios intangibles: la división de poderes y los derechos fundamentales. Veamos primero, con la atención que merecen, las señas de identidad de la democracia constitucional y sus problemas actuales, desde la perspectiva de “la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes”, por utilizar los términos del artículo 10 de la Constitución. Acto seguido, analizaremos unas cuantas democracias “con adjetivo”, todas ellas al margen o directamente en contra del Estado constitucional. Para concluir, una reflexión realista sobre el futuro, más allá del optimismo ingenuo o del pesimismo melancólico.

## 2. Democracia constitucional: señas de identidad

Las reglas del juego de la democracia constitucional son muy claras: sólo es legítimo el gobierno que goza de la confianza de los ciudadanos. La palabra clave es *trust*, como bien dijo John Locke en el contexto de la Revolución Gloriosa<sup>5</sup>. Aquí y ahora es oportuno evocar las alegorías del buen y del mal gobierno, esos hermosos frescos de Lorenzetti que iluminan el austero palacio municipal de Siena. Efectos del buen gobierno: ciudadanos optimistas, mercaderes diligentes, paisajes luminosos. Secuelas del mal gobierno, en duro contraste: desolación y violencia, mercados desiertos, casas en ruinas. Por ello, la soberbia ocupa lugar preferente y a sus pies yace la inerme Justicia, quebrada la balanza y dispersos los platillos por el suelo. Imágenes propias de aquel otoño de la Edad Media que anticipa el esplendor renacentista, pero que transmiten una lección valiosa para todo tiempo y lugar.

Es cierto, en efecto, que la desilusión acerca de la democracia prende en Europa y en todo el mundo, atizada por una crisis económica de dimensión universal y sustentada en una crisis de valores que muchos prefieren ignorar. El Estado de bienestar flaquea, crece la partitocracia y los medios transmiten la impresión de una furia colectiva. A veces exageran, pero el efecto es el mismo que si fuera una verdad inconcusa. La gente habla mal de los políticos y sus eternas discusiones, aunque—por fortuna—todavía no habla bien de posibles alternativas inaceptables. Por ello, es urgente practicar una sabia pedagogía de la libertad, predicar mucho

---

<sup>5</sup> Me remito a mi trabajo reciente “John Locke: ideas liberales al servicio de la Revolución Gloriosa”, en *Historia del Análisis Político*, dirigida por Pablo SÁNCHEZ GARRIDO y Consuelo MARTÍNEZ-SICLUNA, Tecnos, Madrid, 2011, cap. 15, pág. 335 y sigs. Excelente la biografía de Roger WOOLHOUSE, *John Locke. A Biography*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

con el ejemplo y atraer a esas generaciones jóvenes que flotan en el aire liviano de la fiebre helenística que nos invade. El peligro acecha si perdemos el sentido común que conduce por el camino recto. Lean ustedes las páginas inmortales de Tucídides (*Historia*, II, 53) sobre el derrumbe moral de Atenas en tiempos de aquella peste que acabó, entre varios miles, con la vida del gran Pericles. *Mutatis mutandis*, las coincidencias son asombrosas.

La gente sensata sabe que no hay alternativas mejores, pero no está de moda hablar bien de la democracia que se practica día a día en las sociedades afortunadas que cuentan con un régimen pluralista consolidado. Tal vez porque nadie aprecia lo que tiene hasta que lo pierde o porque los defectos coyunturales pesan más que las virtudes estructurales. Aunque no cuestiona su legitimidad, una opinión pública cada vez más exigente expresa su mal humor mediante reproches hacia la clase política. Gente tranquila y razonable en la vida personal o profesional se vuelve intransigente cuando empieza a discutir sobre los asuntos públicos. En los países anglosajones es frecuente escuchar que la política es *slize* (esto es, “ruin, inmoral”). En Alemania, los medios académicos han acuñado el término “desencanto” o “desilusión” política: *Politikverdrossenheit*. En España, escuchamos continuamente quejas y reproches de todo tipo.

*Qui distinguit bene docet*, de acuerdo con la mejor tradición universitaria. Veamos ahora, por su orden lógico, las señas de identidad de nuestra democracia constitucional a la luz de la realidad contemporánea.

## 2.1. Soberanía nacional en tiempos de crisis

Desde Bodino en adelante, sólo sabemos concebir al Estado en términos de soberanía. Sin embargo, crece de forma exponencial la literatura sobre la crisis de un concepto nuclear para el Derecho Constitucional y la Ciencia Política<sup>6</sup>. Se cuestionan, en efecto, no sólo el presente y el futuro, sino incluso el pasado, mediante una reconstrucción (brillante, pero a veces artificiosa) de la Historia de las Ideas y las Formas Políticas<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Por supuesto, todavía se leen con provecho las obras clásicas de Hermann HELLER, Harold LASKI o Bertrand de JOUVENEL, muy diferentes entre sí como corresponde a tradiciones y enfoques distintos. Entre los planteamientos actuales, Neil MAC CORMICK, *Questioning Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

<sup>7</sup> La “revolución” académica procede de la Escuela de Cambridge, incluyendo tanto a los pioneros como a los epígonos. En especial, F. GILBERT, H. BARON, P. LASLETT, Q. SKINNER y, sobre todo, J.G.A. POCKOCK, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, 2ª ed. Tecnos, Madrid, 2008.

Desde este punto de vista, soberanía se contraponen con *vivere civile*. Monarquía frente a República. Si se prefiere, el Estado frente a la Ciudad. También hay otras formas de definir la controversia: antiguos y modernos, al modo de Constant; virtud y comercio, según los ilustrados escoceses; patriotismo *versus* nacionalismo, una propuesta muy atractiva; incluso “política”, en el sentido más noble, contra “poder”, en el sentido más mezquino. De una u otra manera, parece claro que existió (y acaso todavía existe) una alternativa a la realidad que conocemos como Estado soberano, primero absolutista, después constitucional y ahora formalmente democrático. En efecto, se perdió por el camino la comunidad cívica y participativa, sin duda idealizada, cuyo origen se remonta a la Antigüedad clásica y su época más brillante a las ciudades-Estado de la Italia renacentista, tal y como nos enseña Jakob Burkhardt. Para nuestro tema, queda así planteada la oposición entre democracia directa y democracia representativa. Esto es, hay un modelo que remonta su genealogía al discurso de Pericles, recreado por Tucídides: ensalza al ciudadano (*polités*), infatigable luchador por la virtud cívica (*areté*), y desprecia a quien sólo actúa por razón de su interés privado (*idiotés*), un tipo ocioso y negligente, inútil y sin provecho, según concluye el líder de la democracia ateniense. Pero allí, como en la *signoria* italiana, la discordia interna y las limitaciones geográficas y demográficas impidieron la consolidación de una propuesta débil en contraste con el poder implacable de *lo stato* (léase, en este punto, a G. Ferrero), capaz de imponer la paz a golpe de Leviatán cuando la circunstancia así lo exige.

En definitiva, la clásica Teoría del Estado se construye desde la óptica exclusiva del concepto de soberanía y a nadie puede extrañar su matriz alemana, tal vez como expresión ideal de un deseo realizado en época ya tardía, la unificación política, bajo el reproche hegeliano (“Alemania ya no es un Estado”) al particularismo disfrazado de *deutsche Freiheit*.

En cuanto al titular de la soberanía, el muy sagaz Alexis de Tocqueville percibe, en *El Antiguo Régimen y la Revolución*, la sustancial continuidad entre el antes y el después de 1789. Legitimidad fundada en la soberanía nacional frente al derecho divino de los reyes: la novedad merece, sin duda, el nombre de “revolución”, ya en sentido moderno<sup>8</sup>. Sin embargo, el Estado sigue ahí, por encima de cualquier aventura circunstancial. El viejo concepto de raíz teológica cambia de dueño<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Acerca del concepto más controvertido de la Teoría Política, véase Hannah ARENDT, *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 1988.

<sup>9</sup> Recuerda oportunamente Dalmacio NEGRO PAVÓN el origen teológico de este concepto. Véase su trabajo reciente: “Sobre la teología política protestante”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año LXIII, nº 88, Madrid, 2011, pág. 476, y la referencia que allí aparece a otro excelente trabajo,

Ahora leemos fórmulas concluyentes: *We, the People of the United States...*; la nación, dice Sieyès, “titular irrenunciable, permanente y perpetuamente actual” del poder constituyente; el artículo 1.2 de la Constitución española, esto es, “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”, y así sucesivamente.

Llegan malos tiempos para la concepción clásica del Estado, titular del monopolio de la coacción física legítima (según la famosa expresión de Max Weber), que se configura jurídicamente como unidad de poder, a través de la clásica pluralidad de elementos: territorio, población y –precisamente– poder “que no reconoce superior”, es decir, soberanía. Sin embargo, creo, la quiebra del Estado-nación es a día de hoy más bien un deseo o un temor que un dato empírico. Desde la perspectiva internacional, no existe un Derecho Penal digno de ese nombre. La nueva *lex mercatoria* tampoco consigue domesticar las disfunciones de los mercados financieros. Dicho de otro modo: la globalización jurídica va mucho más despacio que la comunicativa, la económica o la sociocultural<sup>10</sup>.

El número de Estados formalmente soberanos crece sin parar: se ha cuadruplicado a grandes rasgos desde la Primera Guerra Mundial, con diferencias abrumadoras: a) de población (entre los mil cuatrocientos millones de China y los casi cincuenta Estados que no alcanzan el millón de habitantes); b) de superficie (entre los 17 millones de kilómetros cuadrados de Rusia y, por decir algo, los 21 de Nauru); c) por supuesto, de poder en todos los sentidos imaginables, especialmente militar.

El problema, no obstante, es más cualitativo que cuantitativo. Decía Ranke, en pleno auge de la hegemonía europea, que la historia es historia de las grandes potencias impulsadas por una fuerza vital propia: jamás ha existido un Estado sin una “base espiritual”. Desde esta perspectiva, bajo el influjo de Aristóteles (la *polis* como entidad autónoma y autárquica) y de Bodino (la soberanía y sus *vrai marques*), la Teoría del Estado hacía los honores a una realidad sólida, dotada de territorio, población y poder soberano, elevada en tono hegeliano a la máxima expresión del Espíritu Objetivo. Hoy en día, carece de sentido aplicar tan solemnes conceptos a entidades a veces minúsculas, regidas por déspotas que utilizan a su propia conveniencia un nombre prestigioso o que son “fallidos” en la medida de su incapacidad para hacer cumplir unas reglas mínimas en su territorio y sobre su población.

---

éste de Nicolás RAMIRO RICO, “La soberanía”, en *El animal ladino y otros ensayos*, Alianza, Madrid, 1980. Muy crítico con los equívocos que fundamentan la continuidad del Estado soberano, también del citado NEGRO PAVÓN, *Gobierno y Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2002.

<sup>10</sup> Por todos, Francisco J. LAPORTA, “Globalización e imperio de la ley. Algunas dudas westfalianas”, ahora en su libro *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007.

La soberanía nacional sufre también en el ámbito interno. Por una parte, viejas o nuevas entidades infraestatales reclaman derechos supuestamente históricos o de nuevo cuño para expresar al máximo sus apetencias de autonomía, de autodeterminación o (directamente) de independencia. En el caso español, la descentralización territorial nos sitúa ante un sistema indefinido desde el punto de vista teórico y próximo al federalismo alemán en el plano funcional. El principio de soberanía única no es discutible en el modelo constitucional. Otra cosa es el desafío político o ideológico que atribuye a ciertas comunidades autónomas un poder originario propio. Entre unas cosas y otras, los españoles hablamos siempre de lo mismo. Con un grave riesgo: tantas vueltas al debate territorial nos recluyen en un localismo, a veces aldeano, que choca sin remedio con el mundo global del siglo XXI y sus desafíos a gran escala. Habrá que confiar, una vez más, en los benéficos efectos del sentido común.

Nuestra situación es propicia, como se dijo, para la creatividad más o menos original en este terreno tan movedido<sup>11</sup>. Se manejan continuamente en el lenguaje mediático y académico fórmulas como “nación de naciones” o “comunidad nacional”. Sin caer en la rigidez o el dogmatismo, parece claro que una y otra son incapaces de encauzar un problema envenenado. La teoría de la “nación de naciones” es insostenible, en sentido histórico, jurídico, político y cultural. En cuanto a la “comunidad nacional”, es notorio que la *Gemeinschaft* evoca rasgos de armonía y comunión moral ajenos a la tradición liberal y democrática. No aporta nada a la teoría de los derechos de los ciudadanos libres e iguales, sino que alude vagamente a la reserva étnica y organicista. Apela más a las emociones que a la razón, a la *Sippe* germánica y no a Ticio, símbolo del individualismo en el Derecho romano. Exige la participación en el foro común por medio de sentimientos telúricos y tradiciones no contaminantes, ignorando el genuino derecho individual a no ser molestado (*the right to be let alone*). En definitiva, el nacionalismo no es pensable sin referencias identitarias ni desde la indiferencia étnica, ni siquiera puede conformarse con un reconocimiento cultural, porque implica siempre una “demanda” de poder político, cuya existencia establece quién tiene “categoría” de nación. En términos de Max Weber, la estatalidad es la medida de la realidad nacional. A nuestros efectos, el objetivo último de los nacionalismos es la creación de Estados soberanos a la vieja usanza...

---

<sup>11</sup> Sin embargo, es llamativa la incapacidad de unos y de otros para aportar argumentos nuevos al eterno debate. Quizá es mejor volver al pasado y recordar las posiciones de Manuel AZAÑA o de José ORTEGA y GASSET en las Cortes republicanas. Seguimos anclados en lo mismo. Un buen libro, desde la perspectiva constitucional: Roberto BLANCO VALDÉS, *Comunidades históricas y regiones sin historia*, Alianza, Madrid, 2005.

Últimamente, el desafío a la soberanía nacional procede de una crisis económica que sitúa en primer plano del debate político conceptos como “prima de riesgo” o “deuda soberana” (*sic*), refugiados hasta hace poco en los *arcana* de la ciencia económica. La doctrina aporta reflexiones sobre un nuevo modelo estatal, *the market State*, incluso *the network State*<sup>12</sup>. Benedicto XVI advierte desde su condición pastoral y su rigor intelectual contra la sumisión incondicional a las leyes del mercado. Jurgen Habermas utiliza su prestigio doctrinal para reivindicar la dignidad de los ciudadanos frente a las leyes implacables del capitalismo financiero. Las referencias podrían multiplicarse, pero son ya más que suficientes para situar el problema en sus justos términos.

Mientras los teóricos emplean su talento en doctrinas sobre la gobernanza multinivel y la sociedad en red, la política de poder (militar, económico, incluso cultural) juega sus bazas eternas. Muchos expresan cierto malestar con la democracia, una sensación incómoda, pero no un cáncer terminal, por fortuna<sup>13</sup>. Quizá lo peor de todo es la creencia extendida a favor del escepticismo y el relativismo. Se dice que la nueva situación exige una manera novedosa de ejercer el poder. Se acabó el dirigente autoritario e inflexible, que adopta su decisión irrevocable en la soledad de la conciencia y ordena su puesta en práctica de acuerdo con el principio de jerarquía, asumiendo la responsabilidad plena. Hoy día los políticos negocian con quien pueden y hablan con términos ambiguos. Las ventajas inherentes a la formación colegiada en la toma de decisiones tienen también su contrapartida, como es propio de cualquier acción política. En este caso, la parte negativa es la pérdida del sentido de la responsabilidad, porque nadie se hace cargo de una solución que, por naturaleza, es insatisfactoria para todos y que, en el mejor de los casos, permite ganar tiempo para replantear en el futuro las posiciones alcanzadas. Política, pues, contextualista y relativista, la única posible –según dicen– para una sociedad que perdona los errores si van acompañados de un ejercicio permanente de diálogo y que se muestra implacable cuando el líder pretende interpretar por sí mismo el sentido de la historia. Por eso, la “escuela” para la formación de políticos debería incluir contenidos específicos sobre el arte de la negociación, junto con una asignatura básica acerca de la justificación ante los ciudadanos de los acuerdos alcanzados.

---

<sup>12</sup> Un planteamiento interesante en B.GUY PETERS, “El futuro del Estado. Perspectivas comparadas”, en E. ÁLVAREZ CONDE (coord.), *El futuro del modelo de Estado*, IMAP y URJC, Madrid, 2007, pág. 45 y sigs.

<sup>13</sup> Véase, con propuestas moderadas y soluciones sensatas: Víctor PÉREZ DÍAZ, *El malestar de la democracia*, Ed. Crítica, Madrid, 2008. Una revisión a fondo de los fundamentos del sistema, con reflexiones atractivas, en el libro de José Manuel OTERO NOVAS, *Mitos del pensamiento dominante. Paz, democracia y razón*, Libros Libres, Madrid, 2011, especialmente capítulo II. También José María RUIZ SOROA, *El esencialismo democrático*, Trotta, Madrid, 2010.

Es probable que, a medio plazo, ésta sea la tendencia natural en los sistemas democráticos, siempre y cuando evite una parálisis en el funcionamiento de las instituciones por causa de una fórmula poco eficaz para la toma de decisiones. Pero, sobre todo, hay que mantener una apuesta firme en el ámbito de los principios: la dimensión ética de la política nunca puede ser objeto de transacción por intereses.

## 2.2. Representación, partidos, parlamentos

Democracia constitucional significa, sin excepción posible, democracia representativa. Por eso, más vale cuidar lo que tenemos que lamentar las consecuencias cuando sea tarde. Representar es hacer presente y operante una voluntad que se construye, esto es, que nace en virtud de la propia actuación representativa. Como bien sabía Rousseau, la representación así concebida es incompatible con una concepción radical que atribuye voluntad propia e infalible a una comunidad imaginaria<sup>14</sup>.

Vamos a dedicar este apartado al núcleo de la representación política en la democracia contemporánea. Primero, los partidos. Después, las instituciones parlamentarias. Dejamos para otra ocasión cuestiones tan relevantes como los debates entre modelos presidencialistas y parlamentarios o entre sistemas electorales proporcional y mayoritario.

Ante todo, los partidos políticos<sup>15</sup>. Para desesperación de los teóricos formalistas, los partidos son organizaciones inaprensibles que transitan con fluidez por la difusa frontera que separa (o que une) al Estado y a la sociedad de nuestro tiempo. Desde las críticas de Rousseau y las reticencias del individualismo liberal, la actitud del Estado hacia los partidos ha pasado por cuatro fases, según la famosa doctrina de Triepel: oposición, ignorancia, legalización e incorporación. Esta última alcanza incluso al más alto nivel normativo, como refleja el artículo 6 de la Constitución española, inspirado en otras leyes fundamentales del constitucionalismo de postguerra. Los partidos son –sin discusión posible– *deus ex machina* de la democracia contemporánea y desarrollan su actividad

---

<sup>14</sup> Lo mejor en los últimos tiempos: Fernando SUAREZ, “De representación política”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, año LXVII, nº 87, Madrid, 2010. Entre una bibliografía infinita, cito un libro muy influyente entre nuestros constitucionalistas: Hannah PITKIN, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

<sup>15</sup> La relación de estudios sobre partidos políticos comienza por los pioneros, muy críticos por cierto: G. MOSCA, R. MICHELS, M.I. OSTROGORSKI... A día de hoy, cabe acudir en busca de mucha información y algunas orientaciones oportunas a: José R. MONTERO, Richard GUNTHER y Juan José LINZ (eds.) *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, Madrid, 2007.

en un marco jurídico ambiguo, con más sombras que luces, donde no es fácil determinar con nitidez su naturaleza, funciones, derechos y obligaciones.

En este orden de ideas, la Teoría del Estado desarrollada en la Alemania bismarckiana fue incapaz de encontrar un lugar apropiado para los partidos, por lo que fracasó en el empeño de dar cuenta de este elemento nuclear de la realidad política. Si bien, por supuesto, tal incapacidad tiene mucho que ver con el contexto: la lucha de la Monarquía constitucional (prefigurada en Francia por Constant, desarrollada en la práctica por el Kaiser y prolongada bajo formas republicanas en la Constitución de Weimar) contra la Monarquía parlamentaria *sensu stricto* y, en último término, contra la propia democracia. No es extraño, por tanto, que Jellinek excluya del Derecho Constitucional a los partidos, argumentando que son configuraciones sociales cuya organización carece de carácter estatal.

La superación del dualismo hegeliano sólo empieza a ser posible un siglo después. Pero no cabe aceptar sin reparos la exclusividad (real o supuesta) de los partidos como canales de articulación entre Estado y sociedad o, si se prefiere, como “cuerpos intermedios” en el sentido de Montesquieu. Tampoco, para quienes utilizan la teoría general de sistemas, como cauces de recepción de las demandas del sistema social para elevarlas al sistema político, que devuelve tales *inputs* transformados en *outputs*, esto es, en decisiones que inciden sobre el conjunto de elementos de donde proceden las demandas originarias, con lo que determina la asignación imperativa de *valued things* para dicha sociedad. Cualquier tentación exclusivista supone un riesgo a la hora de interpretar una sociedad compleja, donde la libertad corre peligro si alguien llega a dominar en régimen de monopolio estas zonas difusas en la frontera de lo público y lo privado, hoy día tan movediza y cambiante como las “tierras de nadie” del mundo medieval, precisamente hasta que el Estado moderno formalizó la realidad jurídica de la frontera territorial.

Más allá de las disquisiciones técnicas, la doctrina jurídica en España no ha realizado aportaciones significativas al problema crucial del anclaje de los partidos en la estructura del Estado moderno. Todavía se percibe la influencia de las tesis de García-Pelayo sobre el *background* conceptual que utilizan los jueces constitucionales y sus glosadores. Desde la Ciencia Política, el desasosiego de los juristas produce cierta complacencia, aunque las aportaciones propias resultan más meritorias en el terreno analítico y descriptivo que en la alta teoría sistemática. Hay múltiples libros sobre sistemas de partidos (por todos:

Von Beyme, Sartori, Panebianco), que suelen concluir en la yuxtaposición de estudios particulares sobre los modelos más conocidos. Lo mismo ocurre, con leves variantes, en lo concerniente a las clases de partidos (de masas y de cuadros; de militantes, simpatizantes y votantes; de ideología “fuerte” o “difusa”; de “representación” y de “integración”; hoy día, *catch-all parties*), que culminan con frecuencia en una sinopsis de las vicisitudes de algunos partidos concretos, entre los cuales siempre tienen sitio el SPD alemán o el Partido Laborista inglés.

Desde la experiencia británica, lord Bryce supo expresar hace casi un siglo una verdad concluyente; los partidos políticos son indispensables y ningún país libre ha vivido sin ellos. No existen atajos para una supuesta democracia sin partidos, ni milagros que conviertan a estas formaciones en una expresión idílica de las virtudes cívicas y la participación política. Como siempre, cualquier avance exigirá muchos años y muchos esfuerzos antes de alcanzar resultados limitados. Es evidente que la traslación de las fórmulas “constitucionales” de limitación del poder y, sobre todo, el derecho de oposición interna ayudarán a una razonable convivencia entre mayorías y minorías en el interior de los partidos, con notables ventajas para su imagen pública, hoy día muy deteriorada, puesto que la seña de identidad de la democracia es precisamente la difusión del poder en mayor o menor grado. En cambio, la sustitución de los males del Estado de partidos por los defectos todavía peores de la democracia directa sería un camino falso y erróneo. Los amantes de la libertad política deberían contemplar con exquisita prudencia este tipo de propuestas, al tiempo que deben ser muy críticos con el funcionamiento oligárquico de los partidos y muy ambiciosos en la propuesta de nuevas fórmulas de transparencia y apertura a la sociedad.

Ahora, los parlamentos<sup>16</sup>. Centro y eje de la democracia, pero también espejo de todas las servidumbres del sistema, es imprescindible examinar su realidad actual a propósito de su capacidad de adaptación al Espíritu de la Época.

Los antecedentes invitan a una seria reflexión: la vieja institución de origen medieval supo restringir uno tras otro los poderes arbitrarios del rey absoluto y asumir la representación del pueblo o nación bajo el ropaje de asamblea constituyente. Después, ha conseguido integrar todas las formas posibles de

---

<sup>16</sup> Me siento especialmente incapaz de seleccionar bibliografía sobre la institución parlamentaria, tal vez por mi condición profesional de Letrado de las Cortes Generales. El lector interesado puede acudir a muchas revistas especializadas casi exclusivamente en la materia, entre ellas, la *Revista de las Cortes Generales*, publicada desde 1984 hasta la actualidad por el Congreso de los Diputados y el Senado.

sufragio, desde el censitario más restrictivo hasta el universal más extensivo. Pocos pueden competir con el parlamento en la lucha por la vida que impone la implacable lógica darwiniana: adaptarse para sobrevivir. En definitiva, estamos en presencia de una institución de origen “premoderno”, regulada por normas “modernas” y que pretende ser funcional en una sociedad que se dice “postmoderna”. ¿Cómo se plantea el desafío de cara al siglo XXI?

Algunos echan de menos épocas pretéritas, no necesariamente idílicas, cuando las camarillas de notables hacían y deshacían a su antojo gabinetes frágiles y artificiales. Tal vez hemos construido –como siempre– un arquetipo idealizado que nunca tuvo existencia real. En el trasfondo late una concepción de la política como una disputa civilizada entre *gentlemen* que saldan sus discrepancias en un club distinguido situado a la orilla del Támesis y presidido por un célebre reloj. Excepto precisamente en Inglaterra, aquel parlamentarismo mal llamado “clásico” perdió categoría y prestigio. Cuando quiso cambiar el rumbo ya era tarde y el Estado totalitario se impuso casi sin resistencia. Luego, todos a lamentarse. Con menor dramatismo, tampoco sirve esta vieja corporación en tiempos que reclaman una imagen personal, directa y simplificada del líder que se presume incompatible con la discusión premiosa de una asamblea numerosa y con una tendencia irremediable a la ineficacia y la ineficiencia.

La democracia, sin embargo, no puede prescindir del parlamento. El Estado constitucional expresa su legitimidad por medio de la representación popular, en el marco de una división de poderes que debería reflejar las virtudes originales: *checks and balances*; controles y equilibrio; que cada poder, en suma, tenga fuerza suficiente para limitar a los demás. Es notorio que la vieja doctrina resulta irreconocible en nuestro tiempo: el Ejecutivo es ahora el único y genuino poder activo; el Judicial adquiere hoy una sorprendente relevancia política, casi nunca positiva cuando excede de su ámbito natural; partidos y medios de comunicación actúan como centros de gravedad de un sistema que no se decide, por prudencia o por timidez, a darles entrada en la teoría de las formas de gobierno; la opinión pública expresada en forma de encuestas influye decisivamente en las decisiones políticas, hasta el extremo de que el “minipopulus” virtual termina por suplantar al pueblo real. En este contexto, el parlamento clásico, todavía llamado Poder Legislativo, ha pasado desde la omnipotencia –al menos teórica– al desconcierto: en el día a día, cumple penitencia por errores pasados y persigue un protagonismo casi siempre fugaz. En efecto, las competencias “fuertes” de las cámaras (investidura, cuestión de confianza, moción de censura) son instrumentos supeditados a la lógica

implacable de las mayorías y el parlamento se limita a dar forma a ciertos acuerdos externos, producto al fin y al cabo de la voluntad del cuerpo electoral o de sus intérpretes coyunturales. Por eso, la vida parlamentaria va más allá del simple recuento de votos: una censura fallida o una confianza ganada pueden ser un éxito o un fracaso según la percepción arbitraria de la psicología colectiva sobre el “escenario” y los “actores”.

Hay otros muchos asuntos que dejamos pendientes. Entre otros, la decadencia de la ley<sup>17</sup>, producto normativo de la voluntad del parlamento. Según la perspectiva, la ley se adapta o se degrada, pero ciertamente ya no es lo que era o lo que pensamos que era en un alarde de optimismo retrospectivo. “Leyes desbocadas”, “terremoto normativo”, “inflación legislativa”, son lugares comunes, que denunciaba ya Carl Schmitt al hablar de “legislación motorizada”. Son víctimas de los nuevos tiempos: la seguridad y certeza del Derecho; la igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley; en fin, el Estado de Derecho y –a veces- el más elemental sentido común. Frente a la avalancha, un único consejo: hay que legislar menos, mucho menos, y hay que legislar mejor, mucho mejor. No es un capricho personal de los juristas, sino una aportación necesaria para reforzar la legitimidad del sistema por parte de sus destinatarios, esos ciudadanos perplejos y abrumados que no comprenden las normas y muestran creciente desafecto hacia quienes las crean y las aplican.

### 2.3. División de poderes, antes y ahora

Ya está dicho casi todo sobre Montesquieu y su visión (más bien imaginativa) de la realidad política inglesa que le conduce a formular la célebre teoría de la división de poderes en los capítulos IV y siguientes del libro XI de *De l'Esprit des Lois*. La cuestión reside ahora en adaptar la teoría originaria al tiempo histórico del protagonismo de las masas y los nuevos fundamentos del poder democrático. La tarea es tan compleja que juristas y politólogos nos quedamos casi siempre en las primeras páginas<sup>18</sup>, porque es mucho más cómodo repetir mecánicamente los dogmas establecidos.

Como mínimo, los tres poderes formales del Estado deben ser completados con otros tantos poderes materiales: los medios de comunicación, la opinión pública vertebrada y los grupos de influencia de diferente ámbito e intensidad.

---

<sup>17</sup> Por todos, Aurelio MENÉNDEZ (ed), *La proliferación legislativa. Un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas, Madrid, 2004.

<sup>18</sup> Una buena aportación actual en el número monográfico de la revista *Fundamentos*, nº 5, 2009, coordinado por Ramón PUNSET. También Bruce ACKERMAN, *La nueva división de poderes*, F.C.E., Madrid, 2007.

Todo ello, como es bien sabido, matizado por la omnipresencia de los partidos políticos en las encrucijadas que determinan esos caminos que conducen –más o menos– a una explicación realista del sistema. Procuró ser sintético. Tal vez lo más llamativo es que, desde hace algún tiempo, el omnipresente Poder Ejecutivo huye incluso de sí mismo. La influencia norteamericana resulta patente. El objetivo último es configurar un poder instrumental, eficaz y eficiente, alejado de las viejas querencias burocráticas y de las complicaciones inherentes a las garantías jurídicas. Se ha escrito mucho, aunque no siempre bien, sobre la “huida” del Derecho Administrativo o, más ampliamente, del Derecho público. Faltaba por saber hacia dónde conduce ese camino sin final conocido. Ahora sabemos que la meta es la empresa privada, compendio al parecer de todas las virtudes organizativas y funcionales. Surge así el fenómeno de las “agencias”, las sociedades estatales y los “quangos” al modo británico.

De este modo, se acorta de día en día la distancia que hace unos años parecía insalvable entre el Derecho de la organización administrativa y el Derecho de las sociedades mercantiles. Ojalá sea para bien. Pero el riesgo que acompaña a todo poder omnipresente se llama corrupción. Es muy significativo el incremento de la literatura sobre ética pública y su antítesis, la corrupción política, en los últimos años. Hace tiempo que la doctrina procura entender los factores que favorecen este cáncer de las democracias contemporáneas, pero conviene ser realistas a la hora de valorar la eficacia de los esfuerzos para combatirlo. Nos hemos dejado llevar por la retórica que inspira ciertos códigos de buena conducta o pautas de comportamiento para cargos políticos y funcionarios. Por supuesto, la corrupción no es exclusiva de la democracia. Más bien al revés, los regímenes autoritarios –en sentido amplio– la llevan entre sus señas de identidad, con la circunstancia agravante de que carecen de transparencia y ocultan por naturaleza cualquier escándalo a la opinión pública. Sin embargo, en las democracias la corrupción supone un daño profundo a los cimientos que justifican una forma de gobierno que, si acudimos otra vez a Montesquieu, tiene como principio la “virtud”. Por eso, hace falta un firme propósito para impedir que las tentaciones surgidas en el proceso de toma de decisiones favorezcan la presencia operativa de los *sinister interests* como decía Bentham; es decir, intereses parciales, corporativos o de grupo, que se interfieren en la correcta vertebración entre el interés público y el interés privado.

Otra cuestión determinante. Hacen falta espacios objetivos y árbitros imparciales. El Ejecutivo tiene el deber inexcusable de respetar ese ámbito ajeno a sus competencias. Poder Judicial, Ministerio Fiscal, Administraciones

independientes, televisión pública, órganos consultivos, organismos reguladores, entidades que sirven al interés general desde una perspectiva suprapartidista...: la lista podría ser mucho más larga. Todos ellos deben actuar con sentido institucional, es decir, como una idea de obra o empresa que no depende de mayorías cambiantes sino de reglas con vocación de permanencia y que sólo pueden ser alteradas de común acuerdo.

Sin paradoja alguna: la verdadera democracia consiste en poner límites a la voluntad de la mayoría. Utilizar un poder transitorio y restringido para romper ese equilibrio es una forma de populismo impropia de un sistema constitucional que tenga respeto por sí mismo. El descrédito de la política tiene mucho que ver con la invasión de territorios ajenos a la querella partidista. No deben acceder a ciertos puestos esas gentes que siguen al pie de la letra el irónico consejo de Boris Vian: “Lo más importante en la vida es emitir juicios *a priori* sobre todas las cosas”. Hay que examinar de verdad a los candidatos en las comisiones de nombramientos del Congreso y del Senado, más allá de cumplir el trámite legal y elogiar su *curriculum*. Las leyes deben establecer causas rigurosas de inelegibilidad, mayorías reforzadas para la designación y códigos de comportamiento jurídicamente vinculantes. Como es natural, siempre triunfará algún candidato indeseable y se verá la manera de hacer trampa al tiempo que se hace la ley. Pero no hay que dar facilidades, utilizando para ello las únicas armas que la democracia maneja mejor que nadie: transparencia, debate y rendición de cuentas. Cada día es más necesario defender la política frente al partidismo. Las afinidades ideológicas no pueden sustituir al mérito y la capacidad para el acceso a puestos de responsabilidad que requieren la conjunción de conocimientos técnicos y sentido institucional. Digan lo que digan los falsos “realistas”, hay mucha gente disponible, porque la sociedad española produce buenos profesionales que rechazan el mercadeo y las servidumbres feudales.

Escribe N. Luhmann que el Estado de bienestar está desbordado por la política. No le falta razón. Democracia es poder del pueblo en todo aquello –que es mucho– cuya determinación depende de la *doxa*, esto es, de la opinión legítima, pero cambiante y circunstancial. Una sociedad más sólida de lo que algunos piensan (o tal vez desean) reconoce los límites objetivos al ejercicio del poder. Prefiere políticas de Estado en el ámbito internacional, en la lucha contra el terrorismo o en el modelo territorial. Respeta a los organismos que lo merecen y desprecia a los serviles que cubren la voluntad arbitraria de su jefe bajo el manto prestigioso del Derecho.

Termino este apartado con una referencia al Poder Judicial, seña de identidad de una democracia genuina<sup>19</sup>. Nada más perturbador que la referencia continua a jueces “conservadores” y “progresistas”, como si los tribunales fueran –imitando a Clausewitz- la continuación de la política por otros medios. Montesquieu quedaría perplejo ante la imagen de los “jueces estrella”, una auténtica contradicción en los términos. He aquí otro reto mayor de nuestra democracia, al margen de pasiones partidistas o intereses coyunturales. Una vez más, sólo podemos contar con los instrumentos factibles que nos otorga la experiencia. Pero hay que aplicarlos con el máximo rigor, en beneficio de todos. Antes que nada, claro está, de los propios jueces, que –como bien dice el artículo 117 de la Constitución– deben estar sujetos exclusivamente al imperio de la ley. El desafío exige una respuesta urgente.

## 2.4. Derechos fundamentales (remisión)

Vamos a dejar pendiente el análisis de este cuarto elemento de la democracia constitucional, acaso el más relevante para la dignidad de la persona que orienta estas reflexiones. La cuestión es tan ardua y ofrece tal cantidad de perspectivas que no es tolerable despachar el asunto con unos cuantos tópicos para salir del paso. Concedamos, pues, que los buenos usos académicos permiten al profesor remitir el asunto a otra lección posterior, al tiempo que solicita la comprensión y la benevolencia de los colegas.

## 3. ¿Democracia sin Constitución?

Desde Platón y Aristóteles sabemos que la condición humana es centro y eje de la política<sup>20</sup>. Por eso jugamos con frecuencia en el terreno resbaladizo de las paradojas. Nuestro gremio profesional disfruta con el anuncio de crisis ya inminentes y siempre irreversibles. Pero nos equivocamos una y otra vez, lo mismo que Marx y Spengler: a la hora de la verdad, la inercia asegura una cómoda subsistencia a las instituciones, a veces incluso a las meras ocurrencias. El catálogo de profecías fallidas es interminable: crisis del Estado y del Derecho; de la Constitución y de las leyes; del Parlamento y de la Justicia; del liberalismo y el socialismo; de la economía de mercado y de la sociedad de bienestar; a mayor escala, de la civilización occidental y de los valores de todo género y condición.

<sup>19</sup> Además de las agudas reflexiones de Alejandro NIETO, *El desgobierno judicial*, Ariel, Barcelona, 2008, me remito a Pierre ROSANVALLON, “El gobierno de los jueces” en *Claves*, nº 187, 2010, pág. 16 y sigs., sobre el origen del debate en Estados Unidos acerca del carácter “contramayoritario” de la justicia constitucional, allí ejercida por el Tribunal Supremo.

<sup>20</sup> Por todos, Hannah ARENDT, *Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago, 1968. De la misma autora, *Crisis de la república*, Taurus, Madrid, 1977.

Sobre cuestiones tan apasionantes se han escrito libros buenos, malos y regulares. Incluso unos cuantos excepcionales. Pero, una y otra vez, la vida sigue...

También nos anuncian, faltaría más, el ocaso de la democracia constitucional, lógica secuela de sus defectos, ya sean de origen o de ejercicio. Una legión de actores secundarios repite los tópicos al uso acerca de las bondades y maldades del sistema. Epígonos de Hans Kelsen y de Carl Schmitt, carecen por desgracia del talento de los protagonistas de aquella famosa polémica.

El uso y abuso del prefijo *post* es fiel reflejo del pensamiento contemporáneo. Vivimos en un mundo “posthistórico”, dicen los hegelianos, como Alexander Kojève y –con gran éxito mediático– Francis Fukuyama. Proliferan, desde Daniel Bell, las teorías sobre la sociedad “postcapitalista” (entre otros, Pascal Bruckner o Anthony Giddens). Los “postmodernos” se baten ahora en retirada, pero durante varias décadas hemos soportado la moda impuesta por J.F. Lyotard, G. Lipovetsky o G. Vattimo. Rizando el rizo, estudiosos de las relaciones internacionales hablan de la “post-post Guerra Fría” (Richard Haas) y todo el mundo da por enterrado – antes de tiempo– el sistema de Estados clásicos para proclamar una gobernanza “postwestfaliana” (Robert Cooper). Una vez más, la literatura al respecto, de valor desigual, resulta inabarcable<sup>21</sup>.

Poco y mal dotada para la especulación teórica de gran estilo, nuestra generación se defiende como puede a base de lugares comunes y fórmulas más o menos ingeniosas. “La lengua padece arterioesclerosis”, escribió en algún sitio Ortega. No sabemos qué es democracia, pero muchos se atreven a repartir definiciones casi al azar, con el único objetivo de conseguir una gloria efímera si aciertan con la frase feliz. Casi todas las *democracias con adjetivo* están inspiradas por la pasión (explícita o implícita) de confinar al Estado constitucional en el museo arqueológico de las formas de Estado y de gobierno. Los viejos enemigos reaparecen con diferente ropaje. Vamos a ocuparnos ahora de unas cuantas alternativas poco recomendables. En concreto:

- Democracia mediática
- Democracia participativa, deliberativa o “inclusiva”,
- Democracia populista o radical
- Regímenes híbridos, es decir, democracias aparentes o, si se prefiere, tiranías encubiertas.

---

<sup>21</sup> Me limito a recordar un buen análisis de Emilio LAMO DE ESPINOSA, *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*, Taurus, Madrid, 2004. Un comentario sobre el abuso del prefijo en pág. 27 y sigs.

Vamos por partes.

### 3.1. Democracia mediática: apoteosis de la doxa

Primera alternativa: *democracia mediática*. Ante todo, los orígenes, muy ilustres y respetables. La Declaración de Filadelfia, aprobada el 4 de julio de 1776, contiene un párrafo revelador. A juicio de los Padres Fundadores, el rey de Inglaterra pretendía establecer una tiranía sobre las trece colonias. Para probarlo, añaden: *let facts be submitted to a candid world*; algo así como: “sometemos los hechos al juicio de la gente imparcial”. Thomas Jefferson, autor del célebre texto, escribió en otra ocasión sobre las relaciones entre la prensa y el poder. Concluye con un famoso *dictum*: si tengo que elegir, “prefiero, sin lugar a dudas, *periódicos y no gobierno*”<sup>22</sup>. En definitiva, sin un riguroso “tribunal de la opinión pública” (utilizando la fórmula de Bentham) no hay libertad, ni democracia, ni resulta concebible el Estado constitucional.

Nos dejamos llevar hasta aquí por el optimismo ilustrado. Seamos ahora críticos, en beneficio de la propia democracia. La consecuencia más ingrata de la sociedad de masas es la querencia por la vulgaridad y la antipatía hacia la excelencia. Por fortuna, todavía guardamos un fondo de sentido común para interpretar de forma razonable los mensajes políticos. Un solo ejemplo. Hace poco, la democracia mediática (con señalado protagonismo del conservador *The Daily Telegraph*) acabó en apenas un par de semanas con la tradición británica del *Speaker* imparcial e inamovible, máxima autoridad de la Cámara de las Comunes. Su titular cometió el pecado de amparar una práctica generalizada (legal, pero abusiva) sobre retribución de los parlamentarios. Hacía tres siglos y medios desde la última dimisión de un *Speaker*...

Preferencias al margen, es una evidencia que la política contemporánea fluye a través de cauces mediáticos. Aquí y ahora, los objetivos son: controlar “la agenda” (es decir, qué se debate); fijar el marco de la discusión y simplificar los mensajes (o sea, cómo se discute); en fin, buscar la confianza de la mayoría a través de un lenguaje que opera sobre un sustrato de valores entendidos (por tanto, para qué se discute). Quienes pretendan alcanzar el poder por vías democráticas tendrán que discernir las preferencias colectivas a través de una mezcla de principios intangibles y estrategias pragmáticas. Por nuestra propia conveniencia, juristas y politólogos no podemos conformarnos con un análisis

---

<sup>22</sup> Puede consultarse el texto (una carta fechada en 1787) en Thomas JEFFERSON, *De tolerancia y libertad* (ed. por Saul K.PADOVER), Libro Libre, San José de Costa Rica, 1990, pág. 133, bajo el rótulo: “Una prensa libre es la única protección de la libertad política”.

jurídico-formal del artículo 20 de la Constitución. Conviene, por ello, afrontar el reto que planteó Marshall McLuhan en aquel famoso libro del ya lejano 1964, *Understanding Media*.

Sin suplantar la función de los especialistas, el estudioso de la democracia puede apuntar unas cuantas reflexiones<sup>23</sup>:

- La *prensa*, los medios escritos en general, tienen una labor urgente de adaptación: grandes titulares, línea editorial coherente y reportajes atractivos son caminos posibles para la supervivencia, porque el lector de periódicos llega ya informado por el acceso fácil a otros medios y no busca la noticia, sino análisis, comentarios y, sobre todo, una orientación más o menos ideológica que le permita interpretar los acontecimientos. Es la hora de las páginas de opinión, con el natural regocijo de los intelectuales que recuperan así su querencia natural a escribir sobre lo divino y lo humano para hacer causa común, en beneficio mutuo, con sus políticos favoritos.
- La *radio* tiene la ventaja evidente de la inmediatez, pero parece incapaz de superar su resistencia a los matices y el sosiego, cayendo fácilmente en manos de comunicadores populistas que transmiten doctrina a oyentes convencidos de antemano.
- La *televisión* continúa jugando un papel determinante<sup>24</sup>. Ningún otro medio puede competir con un debate televisado entre grandes líderes en las fechas decisivas de una campaña electoral. Sin embargo, no debe confiarse, porque la proliferación de cadenas juega en contra de este medio poderoso. Para bien o para mal, el *chat* es el enemigo natural de los monopolios y el exceso de anunciantes, síntoma de posición dominante, invita al espectador a buscar opciones que le garanticen un mínimo de continuidad.
- *Internet* merece capítulo aparte, porque rompe todos los esquemas, a pesar de la resistencia de la política convencional a reconocer el papel que corresponde a este nuevo inquilino que ha venido para quedarse. La toma de decisiones a escala global nos conduce hacia la llamada *república.com*, un ciberespacio dispuesto a eludir los controles clásicos del Derecho

---

<sup>23</sup> Otra vez hay exceso de referencias bibliográficas. Me limito a recomendar un buen manual sobre la tipología de las relaciones entre los medios y el poder: Daniel C. HALLIN y Paolo MANCINI, *Sistemas mediáticos comparados*, Hacer, Barcelona, 2007. Los modelos posibles son: liberal (anglosajón); democrático-corporativo (resto de Europa) y pluralista polarizado (sur de Europa, incluida España).

<sup>24</sup> Muy críticos, con argumentos sólidos: Gilles LIPOVETSKY, *La era del vacío*, Anagrama, Barcelona, 1983, y Gustavo BUENO, *Telebasura y democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2002. No puede faltar el rótulo "post-televisión". Lo utiliza Gerard IMBERT, *El transformismo televisivo*, Cátedra, Madrid, 2008.

Constitucional<sup>25</sup>. A medio plazo, el viejo rito de las urnas dejará su puesto al voto electrónico. Juzgaremos a los candidatos por su página *web* y por la capacidad para dialogar con los ciudadanos a través de foros. Por cierto: la izquierda domina la batalla de las ideas en el ámbito académico y debería ser consciente de que tiene mucho que perder ante una posible revolución en los instrumentos para transmitir el mensaje político. Por su parte, la derecha no debería dejar pasar –una vez más– la oportunidad que ofrecen las nuevas tecnologías. Tiempo al tiempo.

Conste que no describo una utopía deseable ni anticipo una dictadura tecnológica intolerable. Me limito a recordar que, para bien o para mal, los procesos sociales son irreversibles y que la sociedad de la información exige respuestas *ad hoc*. ¿Llegará la e-democracia? Ofrece, sin duda, algunas ventajas para la transparencia del poder, aunque *Wikileaks* nos deja un sabor más agrio que dulce. También trae consigo graves inconvenientes. El peor, la facilidad para la manipulación por parte de grupos audaces y sin escrúpulos, algo así como el paraíso de los viejos grupos de presión, ahora disfrazados de *vox populi* en formato digital. ¿Remedios democráticos? Existen, cómo no. Por ejemplo, afinar las leyes civiles y penales sobre las relaciones entre libertad de expresión y derechos al honor y la intimidad. Lo mismo digo respecto de las leyes de protección de datos personales frente a los abusos y las intromisiones ilegítimas. Todavía falta mucho por hacer.

Sea como fuere, esta mezcla difusa de percepciones, verdades y falsedades mejor o peor contadas nos conduce al núcleo mismo de la política contemporánea. En efecto, los líderes y sus equipos viven pendientes de las encuestas, los sociólogos capaces de escrutar el estado de opinión ejercen una notoria influencia en la toma de decisiones y, en definitiva, la demoscopia es un elemento más en la lucha política democrática. No se trata ahora de determinar, desde un punto de vista normativo, si ello es bueno o es malo para la libertad política o cuáles son los requisitos ideales para configurar una opinión seria y rigurosa. La realidad es como es, y los “predicadores” televisivos o radiofónicos y los tabloides de mal gusto influyen tanto y más que los estudios sesudos o los debates profundos. La clásica doctrina de los griegos ha cambiado de signo: ya no se trata de elaborar un discurso racional con el ánimo de convencer en el ágora a los

---

<sup>25</sup> El trabajo más riguroso desde el punto de vista de la Teoría Política es: Cass SUNSTEIN, *Republica.com. Internet, democracia y libertad*, Paidós, Barcelona, 2003. Reciente e interesante, con matices: Nicholas CARR, *Superficiales. ¿Qué está haciendo Internet con nuestras mentes?*, Taurus, Madrid, 2010. Otro libro de referencia: Tim WU, *The Master Switch. The Rise and Fall of Information Empires*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2010.

demás ciudadanos, sino de transmitir hábilmente mensajes sencillos y eficaces. Los expertos transformarán esos criterios difusos en el resultado de encuestas debidamente orientadas. Es, en efecto, la apoteosis de la *doxa*.

Así funciona la democracia del siglo XXI. Pero no podemos ni debemos conformarnos con el ruido mediático, ni con la confusión en red, ni con la tiranía de las encuestas. Una vez más, hay que apelar a los límites del poder que impone la democracia constitucional y perseverar en las señas de identidad de una forma de gobierno cuya legitimidad deriva de sus propios límites.

### 3.2. Democracia deliberativa y otras ofertas académicas

Segunda alternativa, de corte más bien doctrinal. Participación, deliberación e inclusión parecen ser la panacea de todos los males. La democracia “formal”, como ya decían los marxistas de otra época, debe dejar paso a una democracia de mayor “calidad”, eliminando las barreras de acceso al sistema para los peor situados. Los departamentos universitarios y las revistas especializadas nos agobian con debates y propuestas en torno a ciertos conceptos que casi nadie consigue distinguir con precisión<sup>26</sup>. Se habla de:

- *Democracia participativa*, un complemento voluntarista de la representación en busca de ciudadanos motivados y dispuestos a buscar “espacios abiertos”, no siempre fáciles de organizar ni de financiar.
- *Democracia deliberativa*, en sentido estricto, con más pretensiones teóricas, cuyo protagonista es un imaginario sujeto político inmaculado, capaz de gozar en la búsqueda y articulación del interés público y de actuar, limpio de preferencias e intereses, en un debate racional.
- *Democracia “inclusiva”*, la última en llegar, que pretende corregir la distorsión representativa mediante una yuxtaposición de minorías, real o supuestamente oprimidas, a las que reserva una esfera de poder propio a base de cuotas excluyentes.

Como se dijo, los teóricos sin responsabilidad más allá de las aulas se apuntan a la moda universal. Por una parte, la *strong democracy* (B. Barber) o la “constitución deliberativa” (C.S. Nino). Por otra, los comunitaristas y

---

<sup>26</sup> La democracia vista desde esta perspectiva ofrece un alto riesgo de magnificar la participación ciudadana frente a las libertades individuales. Por todos, Aurelio ARTETA (ed.), *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*, Alianza, Madrid, 2008; también James FISHKIN, *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995. Las obras de RAWLS y de HABERMAS a las que aludimos en el texto forman parte del bagaje común de cualquier estudioso de nuestra materia.

multiculturalistas, al estilo de Ch. Taylor, M. Walzer y, en un nivel inferior, W. Kymlicka. En las alturas de la filosofía política, John Rawls y su contrato concebido racionalmente desde “el velo de la ignorancia”. También, por supuesto, Jurgen Habermas y su democracia sofisticada, a base de una “acción comunicativa” entre ciudadanos libres e iguales en contextos institucionales dispuestos *ad hoc* para encontrar la solución adecuada. Demasiada teoría para una realidad tan prosaica. Es, en efecto, una versión moderna de la fórmula griega: la política como diálogo, esto es, como discusión racional y libre de los asuntos públicos que conduce a una verdad transitoria y susceptible de ulterior rectificación. Bajo este ropaje teórico, subyace al final una preferencia mal disimulada por la socialdemocracia y por el éxito (ahora, fracaso) del sistema de bienestar.

Sin embargo, la cuestión no depende del mayor o menor ingenio en el campo de la ingeniería constitucional, sino que sus límites derivan –una vez más– de la propia condición humana. Es ilusorio concebir a ese ciudadano ideal, fiel reflejo sublimado de la *areté* griega, cuya voz sólo se alza para buscar la verdad en forma de interés general, libre de pasiones y de ventajas individuales. Casi todo está inventado: el objetivo es recuperar la “libertad de los antiguos”, como diría Constant, si bien ahora se otorga la condición de ciudadano con carácter universal. Una y otra vez, algunos buscan argumentos para socavar los cimientos de la democracia liberal concebida como negociación entre intereses individuales legítimos que culmina en un compromiso, hoy mal llamado “consenso”. Si hace falta, se reconstruye la Historia de las Ideas y de las Formas Políticas a partir de una tradición “republicana” que pretende suplantar a las corrientes “elitistas”<sup>27</sup>.

La democracia deliberativa es la respuesta más elaborada de la Teoría Política normativa ante las insuficiencias del régimen representativo. Entre sus ventajas está la formulación irreprochable del principio de legitimidad. Entre sus defectos, sin embargo, hay uno imposible de remediar: la selección de las élites políticas, el debate social y parlamentario y la incidencia de los medios ofrecen el ambiente menos propicio que cabe imaginar para un “diálogo” más académico que político. Estamos acaso ante la fórmula óptima para el intelectual que no necesita contrastar su teoría con la realidad y puede actuar en un “espacio público” rigurosamente

---

<sup>27</sup> Ya clásico, sobre la relectura de la Historia de las Ideas desde el republicanismo cívico, John POCOCK, *El momento maquiavélico*, obra citada *supra*. El profesor POCOCK inauguró el curso 2010-2011 en el Instituto CEU de Estudios de la Democracia con una conferencia que, bajo el título “Algunas reflexiones sobre la historiografía como pensamiento político”, se recoge ahora en Pablo SÁNCHEZ GARRIDO y Consuelo MARTÍNEZ-SICLUNA, *Historia del Análisis Político*, *cit.*, pág. 47 y sigs. Sigue siendo muy significativo, Peter BACHRACH, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

imaginario: ciudadanía activa; ignorancia del mal; ética de la convicción en el sentido weberiano.

En todo caso, prefiero con mucho, estas ilusiones académicas a las consecuencias muy negativas de la democracia “inclusiva”. Porque, como se dijo, siempre hay quienes procuran quebrantar la regla universal sobre los individuos libres e iguales para favorecer un “paraíso multicultural” construido a base de cuotas y subvenciones. Léase, una falsa democracia de la peor especie, en contra de la nación de ciudadanos que expresa en términos políticos el triunfo de la sociedad abierta.

### 3.3. Democracia populista: una apuesta radical

Tercera alternativa, favorecida por ciertas modas, efímeras por su propia naturaleza. Se puede calificar de *democracia populista o radical*, aunque sus promotores prefieren decir “real”. No hay nada que objetar a las buenas intenciones de quienes reclaman una mayor participación de los ciudadanos. También es muy cierto que la representación no es la única vía imaginable, aunque acaso sea la única posible. La democracia directa conserva todavía su atractivo teórico. Ya no existe la *polis*, pero se habla mucho de redes participativas, consejos comunales, jurados ciudadanos, *town meetings* y otras experiencias análogas, como el presupuesto participativo, puesto en marcha por los pioneros de Porto Alegre. Resisten, por supuesto, las viejas asambleas vecinales, entre la tradición y el folclore, ya sea en los cantones suizos o en los “concejos abiertos” de nuestro régimen local. Funcionan los mecanismos de revocación del mandato, que en 2003 sirvieron incluso para provocar el cese del gobernador de California. Se regula aquí y allá la iniciativa legislativa popular, fórmula difícil –pero no imposible– para poner en marcha el procedimiento parlamentario, controlado en el día a día por el acuerdo de los grupos políticos. Se utiliza con frecuencia la “acción popular”, mecanismo procesal para la defensa del interés público ante los tribunales de justicia. Sobre todo, el referéndum ofrece la expresión suprema del poder irresistible del pueblo, titular de la soberanía. Por eso, cuando la gente dice “no” (por ejemplo, en Francia o en Holanda al proyecto de Constitución europea), provoca el desconcierto y la parálisis del aparato político-tecnocrático. Proliferan las grandes manifestaciones y concentraciones en lugares emblemáticos. Cabe sospechar que la razón ilustrada no siempre sale bien parada del despliegue de tantas emociones concentradas en el mismo espacio y en el mismo tiempo. El aliado más reciente de los nostálgicos de Rousseau resulta ser –paradójicamente– la explosión de las nuevas tecnologías y sus secuelas, ya mencionadas, para la democracia digital.

Es cierto, no obstante, que la representación domina sin resistencia desde los días de las revoluciones francesa y norteamericana<sup>28</sup>. No faltó entonces un debate profundo, porque la elección, aunque no lo parezca, es un mecanismo aristocrático (se elige, en teoría, a los mejores) en contra del sorteo de cargos públicos, sistema genuino de la democracia ateniense. La soberanía popular ocupa el lugar preferente de la moderna retórica constitucional. En cambio, la representación se articula mediante la letra pequeña: prácticos y sagaces, los ingleses construyen desde la *Glorious Revolution* un régimen parlamentario que alcanza su plenitud en el marco de la sociedad liberal, supuestamente homogénea. El incipiente intervencionismo del Estado y la crisis de principios del siglo XX rompen las reglas del juego, no tan pulcras como se decía. El caso es que elecciones y parlamentos padecen el mal de la partitocracia. Los autores acusan el impacto, con Robert Michels y la doctrina de las oligarquías o Gaetano Mosca y sus reflexiones críticas sobre la clase política. Mucho tiempo después, los constitucionalistas hablan del Estado de partidos, dueños ya del monopolio de la representación, y surgen fenómenos como el mandato de partido o los parlamentos “grupocráticos”<sup>29</sup>.

Para precisar las ideas conviene volver a los clásicos. Democracia y liberalismo, escribe Ortega en un texto célebre, dan respuesta a dos cuestiones diferentes:

“La democracia responde a esta pregunta: ¿quién debe ejercer el poder público? La respuesta es: el ejercicio del poder público corresponde a la colectividad de los ciudadanos. Pero en esa pregunta no se habla de qué extensión debe tener el poder público. Se trata sólo de determinar el sujeto a quien el mando compete (...). El liberalismo, en cambio, responde a esta otra pregunta: ejerza quienquiera el poder público, ¿cuáles deben ser los límites de éste? La respuesta suena así: ejérsalo un autócrata o el pueblo, no puede ser absoluto, sino que las personas tienen derechos previos a toda injerencia del Estado”<sup>30</sup>.

He aquí el eterno contraste entre democracia constitucional y democracia radical, cuya denominación más precisa sería “popular” si la expresión, ya de por sí redundante, no estuviera desprestigiada por el uso en la Europa de influencia soviética a partir de 1945. La primera procede de la teoría de la Constitución como límite del poder. Un enfoque *whig* en su origen y conservador en sentido amplio

---

<sup>28</sup> Por todos, Bernard MANIN, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998.

<sup>29</sup> Todavía no superado entre nosotros: Manuel GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986. Todos los constitucionalistas españoles se han ocupado de estas cuestiones. Sirva como referencia, Francisco RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

<sup>30</sup> El muy conocido texto de ORTEGA en “Ideas de los castillos. Liberalismo y democracia”, en *El Espectador*. Cito por las *Obras Completas*, Revista de Occidente, Madrid, 1966, pág. 424. El texto original se publicó en 1926.

después, que los radicales descalifican como una fórmula para escamotear la democracia genuina. La segunda, siempre dispuesta a buscar amparo en Rousseau o en Godwin, rompe con sus orígenes liberales y proclama la pureza de unos principios que sus adversarios han llegado a calificar de “totalitarios”<sup>31</sup>. La polémica sigue ahí. La concepción liberal-representativa es el fundamento del análisis (aséptico, en apariencia) de una democracia concebida como lucha competitiva entre minorías no siempre selectas, lejos de cualquier opción de control para el ciudadano alejado de los centros de poder. A su vez, la corriente radical perdura, quizá con términos menos agresivos, en las ya citadas teorías de la participación, la deliberación y la inclusión. Ahora también en la expresión pública, tal vez episódica, de una “indignación” no siempre incontrolada.

Vivimos, en efecto, una época de *distrust* y los políticos no pueden dar la espalda a esta desconfianza de los ciudadanos sin incurrir en el riesgo de una quiebra, acaso irreparable, de la legitimidad moral y social del sistema<sup>32</sup>. En la misma línea, la crisis económica pone en entredicho esa “fiebre del lujo”, versión postmoderna del derroche que imputaban a las “clase ociosa” los estudios clásicos de Werner Sombart o Thorstein Veblen<sup>33</sup>.

Sin embargo, una parte de razón en la crítica no conduce sin más a santificar las alternativas. Ante la evidencia de un comportamiento rigurosamente ilegal (y casi siempre ilegítimo), mucha gente de buena fe ha revisado su simpatía inicial por ciertos movimientos sociales cuya deriva hacia posiciones radicales era fácil de prever. Cumplir y hacer cumplir la ley es una exigencia que no admite excepción en el Estado de Derecho. Al margen de su debilidad teórica, los grupos que ocupan espacios públicos y propiedades privadas, realizan actos prohibidos en periodo electoral o convocan manifestaciones que degeneran en violencia pierden cualquier legitimidad para intervenir en un debate objetivo sobre los defectos e insuficiencias de la democracia contemporánea. Como siempre, la demagogia, corrupción de la *politeia* aristotélica, conduce a un régimen contrario a las reglas más elementales de la vida civilizada.

---

<sup>31</sup> Dos referencias antitéticas, bien conocidas: C.M. MACPHERSON, *The life and times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977, versus J.L. TALMON, *The origins of Totalitarian Democracy*, Secker, Londres, 1952.

<sup>32</sup> Cito a Pierre ROSANVALLON, por la versión inglesa, cuyo título resulta muy expresivo: *Counter-Democracy. Politics in the Age of Distrust*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008. La gente, dice, desconfía de los líderes políticos y surge así una democracia del “rechazo”, cuyo protagonista es el ciudadano “vigilante”. A veces, añadido, hasta el exceso, con riesgo serio de manipulación interesada. El mismo autor admite que la desconfianza general puede favorecer a las opciones “antipolíticas”.

<sup>33</sup> Un buen libro, ya superado en apenas una década: Robert H. FRANK, *Luxury Fever. Why Money fails to satisfy in a Era of excess*, The Free Press, Nueva York, 1999.

### 3.4. Régímenes híbridos, pretexto de tiranías

Cuarta y última alternativa, la peor de todas, porque las democracias aparentes son un mal mayor. Nos hemos vuelto poco exigentes. El mundo está lleno de parodias democráticas que encubren dictaduras flagrantes, pero nos dejamos llevar por la retórica sin contenido. La democracia, se dice, es el “esperanto” político y moral de la era postmoderna. Autócratas de la peor especie toman en vano un nombre respetable. Viejos y nuevos tiranos, señores de la guerra o dueños de Estados neopatrimoniales pretenden ganar legitimidad a través de las urnas. A veces, lo consiguen. Otras, terminan mal. Sucede en países marginales, pero también en naciones situadas en el núcleo del conflicto geopolítico que amenaza nuestra frágil seguridad. La novedad vale incluso para eternos Imperios desvencijados: está claro que Putin ganará otra vez en Rusia, con la fórmula que sea. Tímida y generosa, la Ciencia Política acuña la expresión “régímenes híbridos”. Vale más buscar las raíces –una vez más– en Montesquieu: su nombre es “despotismo” y su principio constitutivo es el temor. Instituciones y academias miran para otro lado. Naciones Unidas cuenta ya más de 190 miembros. Los analistas de *Freedom House* admiten que casi cien Estados merecen ser llamados “democracias”. Otros llegan más lejos: hasta 130, he leído alguna vez. ¿Acaso es suficiente introducir una papeleta en una urna? <sup>34</sup>.

Fareed Zakaria emplea la expresión “democracias no liberales” en un ensayo que alcanzó un notable éxito mediático<sup>35</sup>. Allí recuerda que el símbolo de nuestra forma de gobierno no es el plebiscito de las masas, sino el juez imparcial. No hay que dejarse engañar. Exportar elecciones sin condiciones suficientes es ofrecer armas letales al enemigo. He aquí el error objetivo de los “neocons”, más allá de etiquetas ideológicas o de preferencias subjetivas. Si hay Estados fallidos, es mejor no darles la oportunidad de blanquear sus carencias. Comicios con trampa han existido siempre: basta recordar los tiempos del caciquismo, el encasillado y la distribución de los escaños desde un despacho ministerial. No sólo en España, por supuesto. Por eso resulta más coherente en política internacional el punto de vista prudencial. Es decir, cortesía diplomática,

---

<sup>34</sup> La literatura sobre “pseudodemocracias” o “democracias autoritarias” crece de forma imparable, sobre todo en los Estados Unidos. El más extendido es el término *Defective Democracy*. Larry DIAMOND, Leonardo MORLINO o Juan José LINZ son algunos de los estudiosos más relevantes. Muy informativo, entre otros, el trabajo de Inmaculada SZMOLKA, “Los regímenes políticos híbridos”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 147, 2010, pág. 103 y sigs.

<sup>35</sup> Véase, en general, Fareed ZAKARIA, *El futuro de la libertad. Las democracias “iliberales” en el mundo*, Taurus, Madrid, 2003.

manipular a distancia, mover piezas de ajedrez... Al fin y al cabo, lo practican los discípulos de Kissinger, mucho menos profundos, pero mucho más eficaces en este punto, que los epígonos de Leo Strauss.

Un régimen libre no se improvisa de un día para otro, porque la democracia constitucional es producto de una compleja decantación histórica. Volvamos al ejemplo de Rusia<sup>36</sup>. No hace falta recordar el final del espía Litvinenko o de la periodista Politovskaya. No hay pluralidad real de partidos, ni elecciones libres. Las cámaras parlamentarias sólo sirven de eco para el autócrata de turno. No existe división de poderes, porque no hay jueces independientes ni juicios justos. En estas condiciones, una llamada a las urnas sólo es útil para ofrecer un pretexto a las dictaduras. Democracia sin libertades es igual a despotismo. Es arduo el camino de las libertades, y no pasa, desde luego, por la falsa democracia “material” contra la puramente “formal” (proletaria y burguesa, respectivamente, en la jerga del marxismo ortodoxo).

Incluso China<sup>37</sup> afirma su camino propio hacia la “democracia”. Lo dice siempre que puede el líder (ya en la puerta de salida) Hu Jintao, mientras el partido único alienta el capitalismo salvaje con un disfraz ideológico de corte maoísta. Paradojas de la historia. Sin embargo, el futuro de la democracia se juega precisamente en China. Hasta ahora, desde la Revolución Gloriosa en adelante, se ha cumplido sin excepción la ecuación entre sociedad económicamente próspera, clases medias activas y exigencia de libertades políticas. No es ningún secreto: basta leer de nuevo a Aristóteles. A día de hoy, el viajero contempla en Pekín o Shanghai el contraste apabullante entre la tecnología punta y la pobreza ancestral ¿El futuro? Si el progreso socioeconómico sigue las pautas conocidas hasta hoy, llegará la democracia constitucional, más o menos adulterada. Si no es así, nos espera una mezcla sorprendente de Confucio, Marx y Augusto Comte, una sociedad industrial con régimen autoritario que podría ser el paraíso soñado por la mentalidad politécnica. La solución, a medio plazo.

Debemos denunciar a estas falsas democracias en nombre de la genuina tradición constitucional. No hay que dar facilidades a las dictaduras disfrazadas, en nombre del pragmatismo a corto plazo. Sabemos que la democracia exige el

---

<sup>36</sup> Sobre Rusia, sigue siendo útil (y, esta vez, profética) Heléne CARRÈRE D'ENCAUSSE y su extensa obra anterior a la caída del comunismo. Buen análisis en R.A. MEDVEDEV, *La Rusia postsoviética*, Paidós, Barcelona, 2004.

<sup>37</sup> Hay una amplia literatura sobre la China contemporánea, de valor desigual. Es muy inteligente el enfoque de Jiwei CI, *De la utopía al hedonismo. Dialéctica de la revolución china*, Universidad Autónoma, Barcelona, 2002.

ejercicio de una virtud cívica cuyo fundamento son los valores morales. También en este caso la Universidad debe transmitir un mensaje de rigor académico y compromiso personal. De lo contrario, corremos el riesgo de sembrar en “tierra baldía”, un concepto de origen agustiniano (*Confesiones*, II, 9, 18), que recupera para la mejor literatura T.S. Eliot en *The Waste Land*, cumbre de la poesía en inglés del siglo XX.

## 4. Conclusión

Concluyo. La lechuza de Minerva, recuerda Hegel, sólo emprende su vuelo al anochecer. Los libros de historia tal vez abran nuevo capítulo en Berlín, el 9 de noviembre de 1989; acaso en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001; quizá en algún momento próximo (*incertus an, incertus quando*) que sea equiparable al famoso “lunes negro” de Wall Street. Ojalá no llegue ese día. Pero no lo podemos prever, porque ustedes y yo sabemos, en términos de Collingwood, que “la historia no termina en el futuro, sino en el presente”.

Si hacemos examen de conciencia sobre nuestra vida política, es fácil advertir una tendencia preocupante: con excepciones valiosas, en los partidos, las administraciones o las instituciones, los buenos caen en el fatalismo; los tibios, prosperan sin gloria; los intrigantes mandan mucho, sin saber para qué... Podemos mejorar, por supuesto, porque nuestra democracia es igual de buena y de mala que otras muchas. Luces y sombras: no todo es blanco ni tampoco negro. Así es la política, espejo de la vida. Por eso conviene buscar solamente lo posible, porque suele ser más útil el reformismo prudente que los esfuerzos desmesurados cuyo fracaso conduce a la melancolía. Lo importante, dadas las circunstancias actuales, es que comparezcan los mejores, en el Estado y en la sociedad civil, en el Gobierno y en la oposición, entre las élites y también entre las masas. Es una llamada urgente...

Aquí concluyen, pues, ilustres colegas, unas reflexiones más o menos certeras, formuladas a riesgo y ventura de su autor. Como exclama el coro en el *Agamenón*: “Ya habrá tiempo de conocer el porvenir cuando le llegue su momento. Hasta entonces, que siga su camino”. Con una nota final de optimismo, a cargo del personaje de otra tragedia de Esquilo: “acaso el futuro nos reserva una suerte mejor”.

Muchas gracias.

**Benigno Pendás** es Doctor en Ciencias Políticas y Abogado. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad CEU San Pablo y Director del Instituto de Estudios de la Democracia en dicha Universidad. Su carrera académica se desarrolló con anterioridad en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Letrado de las Cortes Generales (desde 1981), es actualmente Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado y Letrado de la Comisión de Defensa. Ex Director General de Bellas Artes (1996-2000), Ministerio de Educación y Cultura. Ha sido Patrono del Museo del Prado, Reina Sofía, y más de cuarenta instituciones culturales. Escritor y conferenciante, ha publicado ocho libros y más de 50 artículos sobre ideas políticas y Derecho público. Entre sus últimas publicaciones destacan: *Teorías políticas para el siglo XXI* (Ed. Síntesis, Madrid, 2007) y *Las paradojas de la libertad. España desde la Tercera de ABC* (Ed. Tecnos, Madrid, 2010). Ha realizado ediciones españolas, entre otros, de Bentham, Gierke, *Vindiciae contra Tyrannos* y otros clásicos. Colaborador habitual de ABC, autor de más de 200 artículos en la Tercera y editorialista, así como en otros medios de comunicación. Jurado de múltiples Premios, entre ellos el Príncipe de Asturias de las Artes.