

Colección
Clásicos del Pensamiento

Director
Antonio Truyol y Serra

Carl Schmitt

Sobre
el parlamentarismo

Estudio preliminar de
MANUEL ARAGÓN
Traducción de
THIES NELSSON y ROSA GRUESO

tecnos

Título original:
*Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen
 Parlamentarismus* (1923)

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de Editorial Tecnos, S.A.

Diseño y realización de cubierta:
 Rafael Celda y Joaquín Gallego

Impresión de cubierta:
 Gráficas Molina

© Verlag Duncker & Humblot, Berlin-München, 1979
 © Estudio preliminar, MANUEL ARACÓN, 1990
 © EDITORIAL TECNOS, S.A., 1990
 Josefa Valcárcel, 27 - 28027 Madrid
 ISBN: 84-309-1904-X
 Depósito Legal: M-35108-1990

Printed in Spain. Impreso en España por Azalco. Tracia, 17. Madrid

ÍNDICE

ESTUDIO PRELIMINAR	Pág.	IX
I. <i>Leer, hoy, a Carl Schmitt</i>		IX
II. <i>Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el periodo de entreguerras. La Alemania de Weimar</i>		XIII
III. <i>La crítica schmittiana a la democracia parlamentaria</i>		XV
1. Crítica al parlamentarismo como forma de gobierno		XV
2. Crítica al parlamentarismo como forma de Estado		XVIII
3. Kelsen contra Schmitt		XXII
IV. <i>Carl Schmitt entre el pasado y el presente. La situación actual del parlamentarismo</i>		XXIX
BIBLIOGRAFÍA		XXXIV
NOTA SOBRE LA TRADUCCIÓN		XXXVII

SOBRE EL PARLAMENTARISMO

SITUACIÓN HISTÓRICO-INTELLECTUAL DEL PARLAMENTARISMO DE HOY		3
PREFACIO: SOBRE LA CONTRADICCIÓN DEL PARLAMENTARISMO Y LA DEMOCRACIA		3
I. DEMOCRACIA Y PARLAMENTARISMO		29
II. LOS PRINCIPIOS DEL PARLAMENTARISMO		41
1. Discusión pública		43
2. La publicidad		47
3. La separación de poderes (el equilibrio)		51
4. El concepto de lo legislativo en el parlamentarismo		54

oportunidad de esa edición. Adelanto que la oportunidad me parece mayor en lo que esta obra tiene de testimonio del pasado (la época que transcurre entre las dos guerras mundiales) que en lo que pueda tener de valor para el presente. Sirve mejor para comprender «aquella» crisis del parlamentarismo que para entender los problemas del parlamentarismo de hoy. Sin embargo, y aunque prevalezca, a mi juicio, el valor histórico del texto sobre su posible significado actual, ello no quiere decir que carezca por completo de este último. El ensayo de Schmitt conserva aún buena parte de su capacidad revulsiva precisamente porque algunos de los problemas de que trata siguen vigentes. De todos modos, ni siquiera habría que dar estas explicaciones. Basta con decir que es una obra del más controvertido de los grandes autores de la teoría del Estado de este siglo. Con ello sobraría para dar por buena la oportunidad de la edición, que viene así a añadir un nuevo e importante título al caudal, ya crecido, de los textos de Carl Schmitt traducidos al español².

Con este libro el lector tiene en sus manos una ocasión de sustraerse a la frivolidad. Schmitt nunca fue un «intelectual piadoso», y por ello mismo con igualdad falta de

nota de esta obra o a su comparación con otras versiones extranjeras, puesto que mi responsabilidad en la presente edición de Tecnos se reduce estrictamente a la elaboración de estas líneas introductorias y no he participado, pues, ni en la «edición» (en el sentido anglosajón del término), ni en la traducción, ni en la decisión de incluir, como apéndice, el escrito de Schmitt sobre la disolución del Reichstag en 1924.

² *Der Hüter der Verfassung*, de 1931, se tradujo, en ese mismo año, con el título *La defensa de la Constitución*; *Verfassungslehre*, de 1928, se tradujo (*Teoría de la Constitución*) en 1934; *Der Begriff des Politischen*, de 1928, se tradujo (*El concepto de la política*) en 1941; *Die Diktatur*, de 1921, se tradujo (*La dictadura*) en 1968; *Legalität und Legitimität*, de 1932, se tradujo (*Legalidad y legitimidad*) en 1971. Ésta es sólo una muestra, ya que, aparte de las obras citadas (quizás las más importantes de las vertidas al español), se ha traducido en nuestro país una treintena más de monografías y artículos de revista. Vid. los datos en G. Gómez Orfanell, *Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt*, Madrid, 1986. 15-18. En ese libro puede encontrarse también (pp. 12-28) un buen examen de «la recepción del pensamiento de Schmitt en España» (pp. 12-28).

«piedad» hay que acercarse a sus escritos, sin ninguna ingenuidad, pero sin caer tampoco en el prejuicio, poniendo, en fin, especial cuidado en no incurrir en las confusiones que propician los textos de quien fue, sobre todo, un implacable sofista.

Pasquale Pasquino, en el Prefacio a la edición francesa de esta obra¹, después de recordar que Rudolf Smend, en 1928 (en su *Verfassung und Verfassungsrecht*, habla definido el debate suscitado por el texto de Schmitt sobre el parlamentarismo como una de las «discusiones más importantes y más instructivas de los últimos años concerniente a la teoría del Estado», añade que «sesenta años después, las tesis defendidas por el más controvertido de los teóricos de la política de nuestro siglo no han perdido su fuerza analítica y continúan representando un desafío para el pensamiento liberal y democrático».

Este párrafo resulta muy ilustrativo de lo que constituye, a mi entender, una defectuosa comprensión de la obra de Schmitt. Es cierto, como decía Smend, que en los años veinte la carga polémica de aquella obra fue formidable. No lo es tanto, en cambio, que en nuestros días pueda desempeñar el mismo papel. La importancia que entonces alcanzó hay que explicarla, más que por la contundencia argumental del autor, por las tensiones político-intelectuales de aquella época y, más específicamente aún, por la situación de crisis permanente en que vivió la República de Weimar. Ni el mundo espiritual de entonces puede compararse con el de ahora, ni los problemas que afligían a la democracia en aquellos años son en absoluto iguales a los que la amenazan en el presente. Y, desde luego, esa amenaza o esos peligros eran por aquel tiempo mucho más intensos de lo que hoy pueden ser. Algunos de los problemas señalados por Schmitt persisten, no cabe negarlo, pero muchos otros sólo eran hijos de aquellas conflictivas circunstancias.

Pero no se trata únicamente de que haya cambiado el

¹ *Parlementarisme et démocratie*, cit., p. 7.

VIII *ÍNDICE*

5. El Parlamento limitado a legislar	57
6. El significado general de la fe en la discusión	61
III. LA DICTADURA EN EL PENSAMIENTO MARXISTA	67
1. El carácter científico del marxismo es metafísico	69
2. Dictadura y evolución dialéctica	72
3. Dictadura y dialéctica en el socialismo marxista	75
4. La autoconfirmación del marxismo	79
IV. TEORÍAS ANTIRRAZIONALISTAS DEL CAMBIO DIRECTO DE LA VIOLENCIA	83
APÉNDICE: DISOLUCIÓN DEL REICHSTAG (1924)	99
A. REPETIDAS DISOLUCIONES DEL REICHSTAG	99
Indicaciones de derecho público	99
B. «UNICIDAD» Y «MISMO MOTIVO» EN EL CASO DE LA DISOLUCIÓN DEL REICHSTAG SEGUN EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DEL REICH	102

ESTUDIO PRELIMINAR

por Manuel Aragón

I. LEER, HOY, A CARL SCHMITT

Escribir a estas alturas unas páginas introductorias para la edición española del estudio de Carl Schmitt sobre el parlamentarismo¹ supone, cuanto menos, admitir la

¹ *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* se publicó en 1923. En la 2.ª edición, de 1926, Carl Schmitt incluyó el Prefacio sobre las contradicciones entre parlamentarismo y democracia, réplica a la crítica efectuada por Richard Thoma. La traslación literal al español del título de la obra podría ser *La situación histórico-intelectual del parlamentarismo en nuestros días* (o *La situación histórico-espiritual del parlamentarismo contemporáneo*, como aparece en el libro de J. A. Estévez Araujo *La crisis del Estado de Derecho liberal. Schmitt en Weimar*, Barcelona, 1989, p. 208; o *La situación histórico-espiritual del actual parlamentarismo*, como figura en el Prólogo de P. de Vega a la edición española, Madrid, 1983), del libro de Schmitt *La defensa de la Constitución*, p. 12). Los traductores de la presente edición han optado por la fidelidad literal en el título: «Situación histórico-intelectual del parlamentarismo de hoy», sin perjuicio de que el libro que ahora se publica (como comprende algo más que este ensayo) lleve por título global *Sobre el parlamentarismo*. Ellen Kennedy, en su traducción al inglés de esta obra (Cambridge, Massachusetts, 1988), ha preferido emplear como título *The Crisis of Parliamentary Democracy*, dando cuenta de ello en una modélica nota «sobre el texto y la traducción» (pp. IX-XI). Jean-Louis Schlegel, traductor de la edición francesa (Paris, 1988), ha optado por una versión aun más sintética (y menos descriptiva): *Parlementarisme et démocratie*, sin ofrecer explicación alguna. No debo extenderme en más detalles relativos a las características de la versión espa-

escenario: es que no todas las ideas de Schmitt sobre el parlamentarismo y la democracia poseen la suficiente «fuerza analítica» para seguir representado hoy un «desafío» al «pensamiento liberal y democrático». Algunas de esas ideas lo que sí tienen es una gran fuerza retórica, capaz de dar apariencia analítica a unos juicios sustentados, de verdad, en proposiciones dogmáticas, cuando no en sofismas. El pensamiento de Carl Schmitt no era, prevalentemente, analítico; era, sobre todo, teológico.

Pasemos a otra cita. José A. Estévez Araujo, en su excelente libro sobre Schmitt⁴, se propone «llamar la atención acerca de lo que podrían denominarse "trampas ideológicas" que se ocultan tras los planteamientos schmittianos. Con ello se intenta evitar que se lleve a cabo una utilización ingenua de las categorías de Schmitt, como si éstas fueran absolutamente inocentes»⁵. «Hay —dirá— que aproximarse a Schmitt, pues, con precaución. Sólo se acercan sin reservas a este autor quienes inocentemente se acercan a la actual crisis o quienes se dan cuenta de la carga ideológica que su pensamiento contiene»⁶.

Ahora bien, estos mismos párrafos parecen caer (o al menos propiciar la caída) en otra «trampa ideológica» de la que conviene salir. Que no hay que ser ingenuos con Schmitt, por supuesto. Que Schmitt, con su crítica a la democracia parlamentaria, no perseguía su mejoramiento sino su destrucción, de acuerdo, y es algo que conviene resaltar. Que esa «intención» invalide, por sí sola, la crítica schmittiana, es cosa bien distinta. La falta de rigor de unas ideas no deriva de sus «malas intenciones», sino de su mal planteamiento. Denunciar que «el rey está desnudo», si verdaderamente lo está, no deja de ser un jui-

* (4) *La crisis del Estado de Derecho liberal. Schmitt en Weimar*, cit. Se trata, sin duda, de uno de los mejores trabajos sobre Carl Schmitt realizados en España.

⁵ *Ibidem*, p. 9.

⁶ *Ibidem*, p. 261.

cio riguroso, aunque la denuncia se haga no para vestirlo, sino para destruirlo.

Ni toda la crítica schmittiana a la democracia parlamentaria es «rigurosa», ni toda ella es enteramente «falaz». Distinguir lo que hay de rigor y de falacia en Schmitt (y lo que de efímero y permanente hay en aquella crítica) me parece que es el único modo serio de acometer el estudio de su pensamiento.

II. PARLAMENTARISMO Y ANTIPARLAMENTARISMO EN EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS. LA ALEMANIA DE WEIMAR

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

No eran la crisis económica o la sensación de humillación por las imposiciones del Tratado de Versalles las únicas causas que originarían en la Alemania de Weimar una situación política inestable y una pugna de partidos y de ideas en la que se enfrentarían, radicalmente, el autoritarismo y la democracia. Ocurre que allí se daban, además, otras condiciones que convertirían a la joven república en un lugar propicio para que se desarrollara, con virulencia, la llamada crisis del liberalismo o, más exactamente, del Estado liberal de Derecho. Esa crisis alcanzará en Alemania una especial intensidad porque a las circunstancias muy singulares antes aludidas (y a las circunstancias más generales que afectaban a todos los países europeos, y que, por conocidas, no hace falta señalar aquí) se añadirían otras condiciones, también específicamente alemanas: una firme tradición política de Estado escasamente democrá-

tico (asentado en el principio monárquico, en el primado de la burocracia y en el papel relevante del ejército) y una tradición intelectual donde el peso del liberalismo era muy liviano en comparación con la fuerza, notable, de las corrientes antiliberales (idealismo, conservadurismo, irracionalismo, anarquismo y marxismo). No es de extrañar el cúmulo de dificultades que allí encontraría, de inmediato, el nuevo Estado democrático-liberal establecido por la Constitución de 1919. En pocos lugares, pues, como en Alemania, la crisis de ese Estado se iba a producir con tanta intensidad y en pocos lugares también, como allí, iba a ser objeto de tan intenso debate intelectual.

La democracia parlamentaria sería atacada, desde la izquierda, por el anarquismo y el marxismo; desde la derecha, por el conservadurismo reaccionario. No hace falta extenderse aquí sobre la crítica anarquista, ni tampoco sobre la marxista, pese a que ésta desempeñó un importante papel en aquel período⁷. A los efectos que ahora importan, la crítica que cabe tener en cuenta es la que entonces se hizo al parlamentarismo desde la derecha (o, más exactamente desde el pensamiento reaccionario), ya que, si hubiera que definir a esa crítica por medio de un autor, el nombre no podría ser otro que el de Carl Schmitt. Y ése fue, por lo demás, y como bien se sabe, el ataque que allí, a la postre (en las manos del nacionalsocialismo), resultó mortal, al menos hasta 1945.

⁷ Un buen ejemplo de la polémica dentro del socialismo austriaco (y, por extensión, alemán) entre los partidarios de la democracia parlamentaria y los partidarios de la revolución y la dictadura del proletariado puede encontrarse en el debate entre Otto Bauer y Max Adler, bien estudiado por A. Gurland en *Marxismus und Diktatur*, Leipzig, 1930. Un aceptable resumen, aunque algo sesgado ideológicamente, es el que hace, de esa polémica, Roberto Racinaro en su estudio «Hans Kelsen y el debate sobre democracia y parlamentarismo en los años veinte y treinta», que está publicado como introducción a la edición española. México, 1982, de la obra de Kelsen *Socialismo y Estado*.

III LA CRÍTICA SCHMITTIANA A LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA⁸

I CRÍTICA AL PARLAMENTARISMO COMO FORMA DE GOBIERNO

La crítica de Carl Schmitt al parlamentarismo puede descomponerse en dos estratos: la crítica al parlamentarismo como forma de gobierno y la crítica al parlamentarismo como forma de Estado. Por lo que se refiere al primer supuesto, se achacará al parlamentarismo la inestabilidad de los gobiernos y el excesivo dominio de éstos por el parlamento; se dirá, así, que el parlamentarismo conduce o al gobierno ejercido por el propio parlamento o a la imposibilidad misma de gobernar, resultados ambos, se concluirá, que no sólo son contradictorios con la división de poderes (que el parlamentarismo, como régimen liberal, por principio habría de respetar), sino que también son inconciliables con las necesidades del Estado «administrativo» («eficaz») de nuestro tiempo.

Este nivel de crítica será muy efectivo en aquellos años, aunque adolece de una patente debilidad teórica en cuanto que identifica el parlamentarismo con la situación específica de éste (en la III República francesa o en la República alemana de Weimar) en un concreto período histórico, olvidando otras épocas y otros ejemplos, y atribuyendo así a ese régimen unas características que no son exactamente consecuencias del mismo, sino de su corrupción en algún momento o lugar determinados. Esto es, a través de la operación intelectual, tan schmittiana, de

⁸ Esta crítica no se contiene sólo en su estudio sobre el parlamentarismo (que es objeto de la presente edición), aunque ahí se revelen ya los argumentos principales; se manifestará también, con más o menos intensidad, en la mayor parte de las demás obras de Schmitt, y muy especialmente en la *Teoría de la Constitución* y en *Legalidad y legitimidad*. En ese sentido, la exposición que sigue de la doctrina schmittiana utiliza como fuente el conjunto de su obra. Así se obtiene una imagen más completa de las ideas de Schmitt sobre el parlamentarismo de la que resultaría si sólo se tuviese en cuenta su aludido estudio de 1923-1926.

la conversión de lo excepcional en normal, se definen como defectos teóricos del modelo (el parlamentarismo) los que sólo derivan de un ejemplo práctico de su mal funcionamiento. No es de extrañar que, en una crítica así, desaparezca cualquier planteamiento reformista destinado a corregir los defectos de la práctica sin abjurar por entero del modelo (por ejemplo, las propuestas de modificaciones electorales e institucionales tendentes a un nuevo «parlamentarismo racionalizado», que tuvieron su expositor más conocido en Mikine-Guetzevitch).

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

Ahora bien, los sofismas, por muy inteligentemente que se construyan, tienen siempre unos límites. Schmitt es consciente (aunque no lo confiese) de las debilidades de su crítica en este plano (es, decir, de su crítica reducida a descalificar el parlamentarismo como forma de gobierno). El parlamentarismo no siempre ha generado inestabilidad gubernamental, la estabilidad del ejecutivo no implica, por principio, un régimen de asamblea; el predominio del gobierno no tiene por qué conducir, inexorablemente, a una inoperancia del parlamento. Y, en todo caso, la tesis de la ineficacia o incluso la invalidez de la forma parlamentaria de gobierno parece que debieran desembocar, coherentemente, en la propuesta de su sustitución por el régimen presidencial, es decir, por una forma de gobierno (también democrática) en la que ya no pueden darse los «defectos» que él denuncia. No es ésa, sin embargo, la solución que Schmitt propugna. Su apuesta por el presidencialismo en la Alemania de Weimar no tendría nada

que ver con lo que significa el régimen presidencial democrático. El «presidencialismo» de Schmitt lo que suponía, sencillamente, era una «dictadura presidencial», que es cosa bien distinta.

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

Esta crítica, ya en el plano de la forma de Estado, será, en realidad, la importante o genuina crítica de Schmitt al parlamentarismo, la que se enfrenta con el problema sustancial: el de la democracia representativa. Y en ese plano no caben distinciones radicales o antagónicas (es decir, «schmittianas») entre parlamentarismo y presidencialismo como regímenes distintos; (al fin y al cabo sus diferencias no son sustantivas, en cuanto que ambos regímenes son únicamente especies de un mismo género, el de la democracia parlamentaria). La anterior crítica al régimen parlamentario de gobierno queda reducida a su verdadero y secundario papel: un ejercicio más bien de dis-

persión. La cuestión principal aparece ya enteramente desvelada: la crítica al parlamentarismo como crítica a la misma institución del parlamento, esto es, a la democracia parlamentaria o, más radicalmente aún, a la democracia representativa.

2. CRÍTICA AL PARLAMENTARISMO COMO FORMA DE ESTADO

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

Una sociedad así —seguirá argumentando— es incompatible con la democracia liberal (la democracia parlamentaria) puesto que el enfrentamiento de intereses conduciría siempre al dominio político de una clase sobre otra (dominio, dirá, disfrazado de «democracia formal», coincidiendo así Schmitt, sintomáticamente, con el marxismo). El parlamento no serviría entonces para «representar» a todos, sino para que se impusiese, a través suyo la clase dominante. La democracia, en consecuencia, no es conciliable con el «pluralismo», sino sólo con la homogeneidad; el concepto mismo de «democracia pluralista» sería, para Schmitt, un contrasentido. De ahí que, cuando la propia sociedad es «plural», el único modo de hacer posible la democracia reside en la negación de la «pluralidad»

bien destruyéndola (en su estudio sobre el parlamentarismo dirá, literalmente, que «el poder político de una democracia estriba en saber eliminar o alejar lo extraño y desigual, lo que amenaza la homogeneidad») o bien silenciándola, es decir, excluyéndola de la «representación».

En este último sentido, distingue Schmitt entre *Vertretung*, o representación mediante elecciones, que es siempre, a su juicio, una representación política inauténtica, es decir, una representación de intereses (de ahí que por basarse en las elecciones, como dirá en su estudio sobre el parlamentarismo, «el sistema democrático resulta ser, en fin, una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos»), y *Repräsentation*, o representación «espiritual», que se manifiesta no por la elección, sino por la «identificación» del pueblo con sus intereses (mediante la «aclamación» o el «asentimiento»).

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

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

Como puede observarse, la confluencia entre ideas de

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

El otro plano de la crítica a la democracia parlamentaria se expresa a través del rechazo al parlamento-legislador. La ley, 'se dirá por Schmitt, era norma «general» porque era expresión de una voluntad «general» y porque su emanación era el producto de una discusión «general» (libre intercambio de «razones» individuales). Producto de la discusión de unos parlamentarios que representaban intereses homogéneos, la ley aparecía en el parlamentarismo del siglo XIX como la manifestación de la razón (de la «verdad» que se abría paso a través de un proceso de libre debate). Esta consideración de la ley, dirá Schmitt, es consustancial con la democracia parlamentaria. Pero ocurre, seguirá diciendo, que en el parlamento de nuestro tiempo es imposible la «discusión», la capacidad de mutuo convencimiento, porque allí están representados intereses contrapuestos y, en consecuencia, la ley será sólo la imposición de unos intereses sobre otros o, en el mejor de los casos, la transacción entre intereses, pero nunca el producto racional de la discusión. Más aún, ya no hay discusión pública parlamentaria, pues las decisiones, los compromisos, se adoptan fuera del parlamento, viniendo éste a ser únicamente un instrumento de mera votación o ratificación de algo ya configurado y decidido al margen de la cámara. Hoy ya no existe, pues, el parlamento-legislador y, en consecuencia, tampoco existe la democracia parlamentaria, que se sustentaba precisamente en esa categoría. Lo único que queda es una forma vacía, periclitada, que está en contradicción con los tiempos modernos.

Hay que decir que esta crítica, aguda, no es por entero rigurosa. En ese sentido, parece claro que Schmitt, además de construir un modelo ideal de parlamentarismo que nunca existió (parlamentos que representaban intereses to-

talmente homogéneos, parlamentarios que sólo se guiaban en la discusión por su libre razón y no por su coartada voluntad, leyes que no necesitaban nunca de acuerdos, de compromisos adoptados fuera de la sede física del parlamento) para demostrarlo porque no existe ya en su época, cierra los ojos ante la evidencia de que la atribución de la capacidad de legislar (por delegación del parlamento) al gobierno no tiene por qué ser incompatible con la democracia parlamentaria, de que la «concertación» social y económica no es inconciliable con el parlamentarismo, de que tampoco lo es la negociación entre partidos y no exclusivamente entre parlamentarios, de que la imposición del contenido de la ley por la mayoría no deja sin sentido la función de publicidad y de control del procedimiento legislativo parlamentario y, en general, de los demás procedimientos de adopción de decisiones en el parlamento democrático.

Sin embargo, no puede ocultarse la parte de veracidad que en la crítica se encierra. El actual parlamento de «partidos» y las nuevas formas de adopción de decisiones estatales por medio de la «concertación» social, política y económica, han transformado muy profundamente la praxis de la democracia parlamentaria. A Schmitt no puede negársele el mérito de desvelar esas transformaciones y alertar sobre los peligros que se encierran en una práctica alejada de la teoría. Lo que sí cabe reprochársele es que absolutice los términos del problema, presentando esas transformaciones y esos riesgos como prueba, indudable, de la destrucción de la democracia parlamentaria. Introduciendo en la crítica schmittiana la relatividad de que carecía en su rotunda formulación, puede ser hoy, muy probablemente, la parte de las reflexiones de Schmitt que ha perdido menos actualidad.

El último plano de la crítica de Schmitt a la democracia parlamentaria se vertebra alrededor de su crítica a la democracia «procedimental». Si es ley —dirá—, lo que quiera el legislador, es decir, lo que quiera la mayoría, entonces la democracia es sólo el dominio total (el absolutismo) de la mayoría parlamentaria, que en cualquier mo-

mento podrá decidir qué es lo legal y lo ilegal. La democracia parlamentaria, concluye Schmitt, lo que encubre es la dictadura de la mayoría, que no deja de serlo (dictadura) porque cada cierto número de años haya elecciones. Se ha eliminado la tiranía por injusto título, pero se la ha aceptado la tiranía por injusto ejercicio.

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

3. KELSEN CONTRA SCHMITT

La decidida defensa del parlamentarismo acometida por Kelsen en aquellos mismos años⁹ está articulada de manera más lineal que la crítica de Schmitt, Kelsen parte de que el parlamentarismo, en sentido genuino, debe considerarse como forma de Estado (se refiere muy poco, considerando, al parlamentarismo como forma de gobierno), sosteniendo, con razón, que la sustancia del problema no es más que el debate entre autoritarismo y democracia. Puesto que la democracia directa, como modo de ejercicio del poder, no es posible en el Estado moderno (otra cosa es que se entienda por democracia directa su falsificación), no hay más democracia posible en nuestro tiempo —dira Kelsen— que la democracia parlamentaria.

⁹ Principalmente en *Von Wesen und Wert der Demokratie*, 1920; *Demokratisierung der Verwaltung*, 1921; *Das Problem des Parlamentarismus*, 1925; *Demokratie*, 1926. La obra de 1926, revisada y ampliada en 1929, está traducida (a partir de esta 2.ª edición) al español desde 1934; *Esencia y valor de la democracia*; en ella se contienen los argumentos sustanciales de Kelsen en defensa de la democracia parlamentaria. En adelante ésta será la obra que citaremos, en su edición española más actual (Barcelona, 1977).

Merece la pena transcribir exactamente lo que dejó escrito sobre ello: «Aunque la democracia y el parlamentarismo no son términos idénticos, no cabe dudar en serio —puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno— de que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia»¹⁰.

Inmediatamente, Kelsen denunciará el error de criticar al parlamentarismo por el expediente de construir un tipo ideal falseado de lo que «debe ser» y contraponerlo a lo que en la realidad «es». No es ésta, dirá, la manera rigurosa de entender el parlamentarismo: «La llamada crisis del parlamentarismo ha sido suscitada, en gran parte, por una crítica que interpreta equivocadamente la esencia de esta forma política y que, por consiguiente, no comprende bien su valor. Pero ¿cual es la esencia del parlamentarismo? ¿Cuál es la esencia objetiva que no debe confundirse con la interpretación subjetiva que, por motivos conscientes o inconscientes, tratan de dar los partícipes o interesados en esta institución? El parlamentarismo significa: *Formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea, democrático, obrando a base del principio de mayoría*»¹¹.

Es decir, lo característico es que la voluntad decisiva del Estado, esto es, la ley, se adopta en el parlamento democrático. No hay más que dos formas de Estado porque no hay más que dos formas de emanación del Derecho: autocracia y democracia; en la primera, el Derecho (más exactamente, su norma primaria, la ley) emana de arriba abajo; en la segunda, de abajo arriba, a través del parlamento formado por representantes del pueblo democráticamente elegidos, parlamento que funciona, a su vez,

¹⁰ *Esencia y valor de la democracia*, cit. p. 50.

¹¹ *Ibidem*, *idem*.

a través del principio democrático de la mayoría. La división de la sociedad en clases, o en estratos o en grupos con intereses contrapuestos, no es obstáculo para que el parlamento (de composición política plural) represente a esa sociedad plural (o, más exactamente, para que esa sociedad plural designe a sus plurales representantes de manera libre y democrática), ni es obstáculo para que la ley sea producto de la deliberación, del acuerdo y del compromiso; no hay ninguna razón teórica ni ninguna exigencia práctica para que, en la democracia, se sustituya la representación política por la de intereses, los parlamentos por las cámaras corporativas; la victoria de la mayoría no produce la aniquilación de la minoría, sino un sistema en el que la minoría tiene también derechos y en el que la igualdad de *chance* presta dinámica y legitimidad al ejercicio del poder.¹²

Ahora bien, Kelsen es consciente de que la democracia parlamentaria es combatida por la extrema derecha y por la extrema izquierda por motivos más descarnadamente «políticos» (de pura toma del poder a cualquier precio) que «intelectuales», y así dirá: «Ocurre que la extrema izquierda del partido proletario abandona el ideal democrático creyendo que el proletariado no puede conquistar el poder dentro de esta forma, al menos en plazo previsible, mientras que la extrema derecha de los partidos burgueses hace lo mismo, pensando que la burguesía no podrá defender el poder político, siquiera por mucho tiempo, dentro de la democracia. En el oscuro horizonte de nuestro tiempo, asoma el rojo resplandor de un astro nuevo: la dictadura de partido, dictadura socialista del proletariado, o dictadura nacionalista de la burguesía; tales son las dos nuevas formas de la autocracia»¹³. La observación no podía ser más exacta.

En fin, para cerrar la argumentación, Kelsen sostendrá que precisamente no hay contradicción posible entre la plu-

¹² Estos argumentos en todas las obras ya citadas en la nota 9

¹³ *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 130

ralidad (con el consiguiente enfrentamiento) de intereses y valores que caracteriza a las sociedades desarrolladas del siglo xx, y el parlamentarismo (esto es, la democracia parlamentaria) como sistema, ya que la democracia no tiene un sentido material, sino sólo y exclusivamente formal: «es una manifiesta corrupción de la terminología aplicar el vocablo "democracia", que tanto ideológica como prácticamente significa un determinado método para la creación del orden social, al contenido de este mismo orden, que es cosa completamente independiente»¹⁴.

La democracia es método y sólo método, dirá, y se corresponde no con el dogmatismo, sino exactamente con el relativismo. Merece la pena reproducir (aunque sea extenso) lo escrito por Kelsen al respecto: «Del espíritu de esta filosofía [se refiere a la filosofía absolutista] proviene el célebre lema, "autoridad, no mayoría". Y, en efecto, si se cree en la existencia de lo absoluto —de lo absolutamente bueno, en primer término—, ¿puede haber nada más absurdo que provocar una votación para que decida la mayoría sobre ese absoluto en que se cree? Frente a la autoridad de este sumo bien no puede haber más que la obediencia ciega y reverente para con aquel que, por poseerlo, lo conoce y lo quiere; si bien es verdad que esta obediencia presupone la creencia igualmente incondicionada de que la persona autoritaria del caudillo se halla en posesión del bien sumo, cuyo conocimiento está vedado a la gran masa de los dirigidos. Pero, si se declara que la verdad y los valores absolutos son inaccesibles al conocimiento humano, ha de considerarse posible al menos no sólo la propia opinión, sino también la ajena y aun contraria. Por eso, la concepción filosófica que presupone la democracia es el relativismo. La democracia concede igual estima a la voluntad política de cada uno, porque todas las opiniones y doctrinas políticas son iguales para ella, por lo cual les concede idéntica posibilidad de manifestarse y de conquistar las inteligencias y voluntades huma-

¹⁴ *Ibidem*, p. 127

nas en régimen de libre concurrencia. Tal es la razón del carácter democrático del procedimiento dialéctico de la discusión, con el que funcionan los Parlamentos y Asambleas populares. Por eso mismo, el poder mayoritario de la democracia no es posible sin una minoría opositora a la que ineludiblemente ha de proteger. Y, por eso también, la política democrática es transaccional, del mismo modo que el relativismo tiende a procurar la compensación de los puntos de vista contrapuestos, ninguno de los cuales puede aceptarse íntegramente y sin reservas, y con negación completa del otro. La relatividad del valor de cualquier fe política, la imposibilidad de que ningún programa o ideal político pretenda validez absoluta (pese a la desinteresada dedicación subjetiva y la firme convicción personal de quien lo profesa), inducen imperiosamente a renunciar al absolutismo en política: sea el absolutismo de un monarca, de una casta sacerdotal, aristocrática o guerrera, de una clase o de cualquier grupo privilegiado»¹⁵.

X
17 } Justamente el relativismo, que a Kelsen le parece la virtud, más aún, el presupuesto, de la democracia (democracia «procedimental» y no «sustantiva»), a Schmitt le parece, en cambio, su mayor defecto, el principio contradictorio con la democracia misma. Para Schmitt, como ya se vio, la democracia no puede fundarse en el pluralismo, sino en la homogeneidad: «El método de formación de la voluntad por la simple verificación de la mayoría tiene sentido y es admisible cuando puede presuponerse la homogeneidad sustancial de todo el pueblo»¹⁶. Cuando esa homogeneidad no existe, es decir, cuando se «acepta» la pluralidad (porque no se la destruye o se la silencia), la democracia es imposible y la regla de la mayoría aparece como un instrumento de la dictadura (aunque sea una dictadura de la mayoría). Y así dirá: «Si se suprime el presupuesto de la homogeneidad nacional indivisible, entonces el funcionalismo sin objeto ni contenido, resul-

¹⁵ Ibidem, pp. 156-157.

¹⁶ *Legalidad y legitimidad*, Madrid, 1971, p. 42.

tante de la verificación puramente aritmética de la mayoría, excluirá toda neutralidad y toda objetividad; será tan sólo el despotismo de una mayoría cualitativamente mayor o menor sobre la minoría vencida en el escrutinio y, por tanto, subyugada»¹⁷. Quien tenga la mayoría «ya no cometerá injusticias, pues todo lo que haga se convierte en Derecho y en legalidad»¹⁸.

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

Una democracia totalmente procedimental y un Estado (un Derecho, habría que decir) ideológicamente neutral exigen entonces una Constitución, concluirá Schmitt (y en ello coincidirá, sustancialmente, con Kelsen), «que tiene que limitarse fundamentalmente a regulaciones orgánicas y de procedimiento»¹⁹. En ese modelo constitucional los derechos de los ciudadanos (y de las minorías), quedarían, «jurídicamente», en manos del legislador; el Estado de Derecho sería un Estado constitucional desde el punto de vista procedimental o «formal», pero sería sólo un mero Estado «legal» desde el punto de vista material.

Ese es el problema teórico más agudo al que el parla-

¹⁷ Ibidem, p. 43.

¹⁸ Ibidem, p. 46.

¹⁹ Ibidem, p. 39.

mentarismo (la democracia parlamentaria) tendría que dar respuesta: el de las limitaciones jurídicas del mismo parlamento desde el punto de vista material o, si se quiere, el de los límites sustantivos (y no sólo procedimentales) del propio legislador. Kelsen no eludió, desde luego, ese problema, al defender la conveniencia (más aún, la necesidad) de los tribunales constitucionales, pero su misma concepción de la justicia constitucional (y de la eficacia jurídica de las normas constitucionales) no significaba una solución completa al problema planteado. La respuesta, que no supondría la negación de la democracia parlamentaria; sino su reafirmación mediante un proceso de adaptación y modificaciones, no se produciría plenamente en Europa hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Mientras tanto, la crisis política del período de entre-guerras, el enfrentamiento entre parlamentarismo y antiparlamentarismo, se saldará en Alemania (como en Italia, España o Portugal) con el triunfo del antiparlamentarismo, esto es, con el aplastamiento de la democracia y el establecimiento de una de aquellas dos nuevas formas de dictadura que denunciaba Kelsen: la dictadura nacionalista (o fascista) de derechas. En la Unión Soviética el antiparlamentarismo ya había triunfado, asentándose la otra nueva forma de dictadura: la dictadura del proletariado.

IV. CARL SCHMITT ENTRE EL PASADO Y EL PRESENTE. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PARLAMENTARISMO

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

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

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

Esta última característica (pieza vertebral del «nuevo parlamentarismo», bien enraizada en la historia constitucional norteamericana, y que había sido ensayada, aunque limitadamente, en los años veinte y treinta en Austria y España, pero que no será hasta después de 1945 cuando se instale sólidamente, y con toda plenitud, en parte del territorio europeo) lo que viene a significar es el intento de conseguir un equilibrio entre la garantía constitucional del pluralismo político o, si se quiere, del relativismo

ideológico (de la democracia procedimental) sin lo cual, como decía Kelsen, no hay democracia, y la imposición constitucional de determinados valores (democracia sustantiva o material) sin los cuales no hay libertad-igualdad, imposición que puede evitar el «absolutismo» de la mayoría denunciado por Schmitt.

La clave de tal equilibrio, con el que se pretende superar el enfrentamiento entre democracia procedimental y democracia sustantiva, entre la Constitución como «norma abierta» y la Constitución como «sistema material de valores»²⁰, reside en la creación y funcionamiento de los Tribunales Constitucionales, instituciones sin las cuales es muy difícil (salvo en el caso todavía peculiar del Reino Unido) comprender teóricamente y organizar prácticamente el parlamentarismo democrático, forma política en la que el Parlamento sigue siendo el eje del sistema (aunque el Gobierno sea el poder «más fuerte») porque es el «centro» de su legitimidad y de su actividad normativa, pero cuyas decisiones pueden ser controladas, ya que la ley, aunque continúe ostentando el papel de norma «primordial», ha dejado de ser, sin embargo, la norma «primaria» del ordenamiento, que lo es la Constitución, cuyas prescripciones «materiales» (y no sólo «estructurales») se imponen a todos los poderes del Estado. La mayoría decide, pero no libremente; la mayoría controla, pero también es controlada; los ciudadanos (y las minorías) poseen unos derechos que la mayoría no puede vulnerar; ya no es justo («jurídicamente») lo que la mayoría quiera, sino lo que la mayoría acuerde «de conformidad» con lo dispuesto en la Constitución.

Y este nuevo parlamentarismo, que se extendió sobre las cenizas del antiparlamentarismo totalitario en Italia y la República Federal de Alemania, también acabó estableciéndose, en sustitución de otro parlamentarismo auto-

²⁰ Vid. M. Aragón, «El control como elemento inseparable de concepto de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, 1987, en especial pp. 37-49, y *Constitución y democracia*, 1.ª reimp., Madrid, 1990, en especial pp. 23-53.

ritario similar, en Portugal y España. Aquí también se produciría, ya en los años setenta, la recuperación de la democracia, que, como no podía ser de otro modo, significaba la recuperación del parlamentarismo, del parlamentarismo como forma de Estado (hoy que, además, las diferencias entre las formas de gobierno «parlamentaria» y «presidencial», dentro de la democracia, tienden a diluminarse), esto es, como decía Kelsen, del sistema en el cual las decisiones fundamentales del Estado se adoptan por un órgano colegiado designado periódicamente por el pueblo mediante elecciones disputadas, libres, por sufragio universal e igual.

Hoy parece que el antiparlamentarismo se encuentra en franca retirada (incluido el de ascendencia marxista, como lo prueban los acontecimientos últimos de la Europa del Este); pero la suerte del parlamentarismo en el futuro dependerá de su capacidad para autolegitimarse y ello presupone, de un lado, la prevalencia de la tolerancia sobre el dogmatismo en la vida política y, de otro, la constante necesidad (o, si se quiere, el reto cotidiano) de revitalizar la representación, de vigorizar los debates parlamentarios, de mejorar, técnicamente, la legislación, de acentuar la función parlamentaria de control, al objeto de que no decrezca la importancia política del parlamento a los ojos de los ciudadanos²¹; pero, sobre todo, presupone la existencia de una sociedad, plural, sí, pero no fuertemente dividida por la desigualdad.

Desde este presente del parlamentarismo, la lectura del libro de Carl Schmitt que ahora, a los sesenta y siete años

²¹ Vid. M. Aragón, «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, n.º 23, 1986, y «La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales», en el libro colectivo *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, ed. de A. Garrórena, Madrid, 1990, pp. 129-143; y, sobre todo, F. Rubio Llorente, «Parlamento y representación política», en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, vol. I, pp. 143-70; así como A. Garrórena, «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en la obra colectiva, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, cit., pp. 27-61.

de su aparición, se edita en España, supone, por una parte, sumergirse en el pasado, en una época crispada y agónica como fue la de los años veinte en Alemania, y, por otra, preguntarse, inevitablemente, si superada ya, por fortuna, aquella situación siguen, no obstante, perviviendo algunas de aquellas ideas.

Las ideas de Schmitt no desentonaban mucho en el «clima espiritual» de aquel tiempo, azotado por el vendaval de tantos absolutismos (marxismo, anarquismo, fascismo) que parecían eclipsar la vieja doctrina ilustrada de que sólo en libertad puede vivir la razón. Una sociedad fuertemente escindida y una vida intelectual sumida en radicales antagonismos dejaban muy poco espacio al relativismo, es decir, a la tolerancia. Schmitt se incluiría, desde luego, en ese amplio bando de los radicalismos: la política se reduciría, para él, a la distinción, neta, entre amigo y enemigo; la actividad política, en consecuencia, no habría de sustentarse en la discusión, sino en la decisión.

No parece, sin embargo, que deba incluirse el «decisionismo» schmittiano dentro de las corrientes «irracionalistas»; su dogmatismo intelectual lo acercaba, más bien, al pensamiento «idealista»²² y lo alejaba tanto del «irracionalismo» como del «cientificismo». En ese sentido, resulta muy revelador que, en el amplio capítulo que dedica, en el libro, al marxismo, subraye más de una vez lo que hay en éste de «idealismo» y advierta (con agudeza que es precisamente en lo que tiene también de «cientificismo» donde se encierra su mayor debilidad, pues al jugar así en el propio campo de la burguesía (el de la «racionalidad económica») acabaría, más tarde o más temprano, por perder la partida. Como resulta también revelador que vea, más aún que en el marxismo o en el anarquismo, en las doctrinas irracionalistas exaltadoras de la acción directa y del empleo de la violencia física (esencialmente en Sorel, a cuyas principales ideas dedicará buena

²² Vid. J. A. Estévez Araujo, *La crisis del Estado*, cit., pp. 140-151.

parte de otro capítulo del libro) el enemigo más potente y actual de la democracia parlamentaria. No se equivocaba mucho, por lo menos en cuanto al futuro inmediato de Alemania.

No obstante, y aun atribuyendo a esas «nuevas fuerzas» tanta importancia política, la exposición que hace Schmitt de las corrientes irracionalistas es de un nivel analítico muy inferior a la que también hace del marxismo. Para éste hay mayor «comprensión»; para aquéllas, mayor «descripción». No es casual, en modo alguno, que Schmitt «comprenda» mejor el marxismo (o lo que de «idealismo» hay en el marxismo); al fin y al cabo, a éste le aproxima su concepción teológica de la política. Probablemente Schmitt ha sido, con un siglo de retraso, el último de los pensadores contrarrevolucionarios, el más genuino heredero de De Bonald, De Maistre y Donoso Cortés. A él podría aplicársele lo mismo que dice, en el libro, del propio Donoso: «Para Cortés, el socialismo radical es algo incomparablemente mejor que la transigencia liberal, porque lleva a los problemas últimos y porque da una respuesta a las preguntas radicales, dado que posee una teología.»

¿Se podía ser tan antiliberal como Donoso sin ser tan antiburgués como Sorel? En otras palabras, ¿se podía ser conservador reaccionario sin desembocar en el fascismo? Ése es el dilema en que, al final, se vio envuelto Schmitt. Su doctrina no podría desligarse, objetivamente, del nacional-socialismo²³, como tampoco su misma persona. Aunque después hubiese permanecido neutral (que no fue así) ante los desmanes nazis, no bastaría el mero silencio

²³ Ingeborg Maus, *Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus. Zur sozialen Funktion und aktuellen Wirkung der Theorie Carl Schmitts*, Munich, 1980; Volker Neumann, *Der Staat im Bürgerkrieg. Kontinuität und Wandlung des Staatsbegriffes in der politischen Theorie Carl Schmitts*, Frankfurt, 1980. y «Vom Entscheidungs- zum Ordnungsdenken Carl Schmitts Rechts- und Staatstheorie in der nationalsozialistischen Herausforderung», *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Beiheft 18, 1983.

como exculpación, aquello que le decía a Jünger para explicar su situación ante la violencia y la irracionalidad (después de compararse con el capitán del barco negro dominado por los esclavos sublevados que aparece en el *Benito Cereno* de Melville): «*Nam possum scribere contra eum, qui potest proscribere*»²⁴. Otros (como Kelsen), cuando pudieron escribir (como él) sin que los proscribiesen, escribieron (a diferencia de él) a favor de la tolerancia y en contra del absolutismo; y cuando fueron (como Kelsen) después proscritos (a diferencia de lo que le ocurrió a él) siguieron escribiendo, desde el exilio, en defensa de la libertad.

Pero no se trata de extenderse ahora en juicios retrospectivos. Más interés tiene alertar sobre los nuevos dogmatismos (nacionalismos, racismos, fundamentalismos) que hoy aparecen en el horizonte y que pudieran constituir en el futuro, otra vez, y con distintos rostros, el mayor peligro para la democracia parlamentaria. Desde ese punto de vista, el libro de Schmitt no deja de ser, desde luego, un buen acicate para que la razón no vuelva a adormecerse.

BIBLIOGRAFÍA

I. OBRAS DE CARL SCHMITT (SELECCIÓN)

- Politische Romantik*, Munich-Leipzig, 1919.
Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, Munich Leipzig, 1921 (hay traducción española, *La dictadura*, 1968).
Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, Munich/Leipzig, 1922 (hay traducción española, *Teología política*, 1941)

²⁴ E. Jünger, *Radicaciones. Diarios de la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, 1989, p. 244.

- Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Munich/Leipzig, 1923 (hay traducción española del texto ampliado de la 2.ª edición de 1926, *La situación del parlamentarismo en la cultura actual*, 1990).
Römischer Katholizismus und politische Form, Hellaerau, 1923.
Verfassungslehre, Munich/Leipzig, 1928 (hay traducción española, *Teoría de la Constitución*, 1934, reproducido en 1983).
Der Hüter der Verfassung, Tübingen, 1931 (hay traducción española, *La defensa de la Constitución*, 1931, reproducido en 1983).
Legalität und Legitimität, Munich Leipzig, 1932 (hay traducción española, *Legalidad y legitimidad*, 1971).
Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit, Hamburg, 1933.
Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches. Der Sieg des Bürgers über den Soldaten, Hamburg, 1934.
Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles (1923-1939), Hamburg, 1940.
Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols, Hamburg, 1938.
Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum. Colonia, 1950 (hay traducción española, *El Nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes, del Jus Publicum Europaeum*, 1979).
Verfassungsrechtliche Aufsätze aus dem Jahre 1924-1934. Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin, 1958.
Theorie des Partisanen, Berlin, 1963 (hay traducción española, *Teoría del partisano*, 1966).

II. OBRAS SOBRE SCHMITT (SELECCIÓN)

- BENDERSKY, Joseph W.: *Carl Schmitt Theorist for the Reich*, Princeton, 1983.
 BENEYTO, José María: *Politische Theologie als politische Theorie. Eine Untersuchung zur Rechts- und Staatstheorie Carl Schmitts und zu ihrer Wirkungsgeschichte in Spanien*, Berlin, 1983.
 ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio: *La crisis del Estado de Derecho liberal. Schmitt en Weimar*, Barcelona, 1989.
 FREUND, Julien: *L'Essence du Politique*, Paris, 1965.
 GÓMEZ ORFANELL, Germán: *Excepción y moralidad en el pensamiento de Carl Schmitt*, Madrid, 1986.
 MAUS, Ingeborg: *Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus. Zur sozialen Funktion und aktuellen Wirkung der Theorie Carl Schmitts*, Munich, 1980.
 NEUMANN, Volker: *Der Staat im Bürgerkrieg. Kontinuität und Wandlung des Staatsbegriffes in der politischen Theorie Carl Schmitts*, Frankfurt, 1980.
 PORTINARO, Pier Paolo: *La crisi dello ius publicum europaeum. Saggio su Carl Schmitt*, Milán, 1982.
 RUNPE, Helmut: *Carl Schmitt und Thomas Hobbes. Ideale Beziehung*

XXXVI MANUEL ARAGÓN

gen und aktuelle Bedeutung mit einer Abhandlung über: Die Frühschriften Carl Schmitts, Berlin, 1972.
SCHWAB, G.: *The Challenge of the Exception: An Introduction to the Political Ideas of Carl Schmitt between 1921 and 1936*, Berlin, 1970
LUMMISSEN, P.: *Over en in Zake Carl Schmitt*, Bruselas, 1975.

NOTA SOBRE LA TRADUCCIÓN

Para la versión española de la presente edición, se han tomado como base los siguientes textos alemanes: en el caso de «Situación histórico-intelectual del parlamentarismo de hoy», la edición de *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen parlamentarismus*, Dunker & Humblot, Berlin, 1979, Dunker & Humblot, München/Leipzig, 1926; y el «Apéndice: Disolución del Reichstag», en el trabajo titulado «Reichstagsauflösungen. Nochmalige Reichstagsflösung. Einmaligkeit und gleicher Anlass bei der Reichstagsauflösung nach art. 23 der Reichverfassung», en Carl Schmitt, *Verfassungstheoretische Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zu seiner Verfassungslehre*, Dunker & Humblot, Berlin, 1973, pp. 13-28.

91-

SITUACIÓN
HISTÓRICO-INTELLECTUAL
DEL PARLAMENTARISMO DE HOY

Handwritten notes in Spanish, partially illegible.

PREFACIO*:
SOBRE LA CONTRADICCIÓN
DEL PARLAMENTARISMO
Y LA DEMOCRACIA

Esta segunda edición del ensayo sobre la *Situación histórico-intelectual del parlamentarismo de hoy* se ha mantenido esencialmente sin cambios. Con ello no se quiere indicar que esté por encima de cualquier discusión. Más bien existen razones para preocuparse de lo contrario. Un ensayo científico imperturbable que se sustrae a cualquier aprovechamiento político partidario y que no presta un servicio de propaganda a nadie debe de parecer hoy, a la mayoría, poco práctico, apartado de la realidad y anacrónico. Pues es de temer que la discusión objetiva de los conceptos políticos despierte escaso interés, y el afán por mantener tal discusión, poca comprensión. Quizá, después de todo, la época de la discusión haya terminado. La primera edición de este ensayo, publicado en el verano de 1923, ha recibido, por lo general, una acogida tal, que las pesimistas sospechas mencionadas parecen confirmarse en este modesto caso. No obstante, sería injusto despreciar los escasos ejemplos de crítica objetiva; en especial, la detallada reseña de un excelente jurista como Richard Thoma (*Archiv für Sozialwissenschaften*, 1925, t. 53, pp. 212 ss) demanda una extensa respuesta.

93-

* A la edición de 1926 (N. del E.).

Sin embargo, deben permitirme que pase por alto los muy fantásticos objetivos políticos que Thoma me atribuye de forma insinuante al final de su reseña. La objeción imparcial, no determinada por combinación política alguna, va encaminada al hecho de que yo refiero la base intelectual del parlamentarismo a antiguas ideas, dado que considero la discusión y la publicidad como los principios esenciales del parlamento, añado que tales ideas fueron, probablemente, el concepto decisivo hace algunas generaciones, pero que hoy en día el parlamento reposa sobre un fundamento totalmente distinto. También es mi temor que la fe en la publicidad y la discusión aparezcan hoy como algo arcaico. Por ello hay que preguntarse qué tipo de nuevas argumentaciones o convicciones son las que otorgan al parlamento su nuevo fundamento espiritual. Naturalmente, en el transcurso de la evolución cambian tanto las instituciones como las ideas de las personas, pero, si los principios de la discusión y de la publicidad se suprimen, no veo dónde ha podido hallar un nuevo fundamento el parlamentarismo de hoy, ni por qué, entonces, resultan aún obvios lo verdadero y lo correcto del parlamento. Como cada gran institución, el parlamento tiene también ideas particulares y propias, que son sus condiciones previas. Los que pretendan conocerlas se verán obligados a retroceder hasta Burke, Bentham, Guizot y J. St. Mill, y comprobarán que, después de ellos, aproximadamente desde 1848, si bien se han hecho numerosas observaciones prácticas, no se han dado nuevos argumentos fundamentales. No obstante, esto apenas se evidenciaba en el pasado siglo, ya que el parlamentarismo iba ganando terreno en estrecha relación con la democracia que avanzaba; sin que se distinguiera muy bien entre ambos¹. Pero hoy, después de su común victoria, aparece la contradicción, y ya no puede pasar inadvertida la dife-

¹ Un ejemplo típico es la definición de parlamentarismo que aparece en el libro del senador prof. Gaetano Mosca *Teoria dei Governi e Governo Parlamentare*, 2.ª ed. Milán, 1925 (1.ª ed. en 1883), p. 147.

rencia entre las ideas liberales parlamentarias y las ideas de la democracia de masas. Así pues, habrá que ocuparse de las autoridades «no hechas», según expresión de Thoma, porque sólo a partir de sus concepciones es posible reconocer lo específico del parlamentarismo y porque sólo en sus obras recibe el parlamento el carácter de una institución fundamentada de una particular manera que puede conservar, incluso ante las consecuencias de la democracia directa, tanto como ante el bolchevismo o el fascismo, una superioridad intelectual. Las observaciones en el sentido de que el funcionamiento parlamentario de hoy es un mal menor, que es mejor que el bolchevismo y la dictadura, que surgirán consecuencias imprevisibles en caso de abolirlo y que bajo el punto de vista «técnico-social» resulta bastante práctico, son muy interesantes y, en parte, acertadas. Pero no suponen el fundamento intelectual de una institución de determinada naturaleza. El parlamentarismo existe hoy como método de gobierno y como sistema político. Al igual que todo lo que existe y funciona de modo aceptable, es útil; nada más y nada menos. Se puede alegar en su favor que, hoy en día, funciona mejor que muchos otros métodos aún no probados y que, con experimentos imprudentes, se podría poner en peligro el mínimo orden existente en la actualidad. Cualquier persona razonable otorgará un valor a tales reflexiones, pero éstas no se mueven en la esfera del interés de principios. Nadie será tan poco exigente como para dar probado con un «Y si no, ¿qué?» un fundamento intelectual o una verdad moral.

Todos los órganos y normas específicamente parlamentarios cobran su sentido sólo por la discusión y la publicidad. Esto vale especialmente para el aún hoy oficial y

entiende el parlamentarismo como un gobierno en el que la superioridad política (*la preminenza politica*) del Estado corresponde a elementos surgidos, de forma directa o indirecta, de la elección del pueblo. La identificación popular entre Constitución representativa y parlamentarismo es presa de la misma confusión.

constitucionalmente reconocido axioma (aunque en la práctica ya apenas nadie cree en él) de que el diputado sea independiente de sus votantes y de su partido; es válido también para la reglamentación de la libertad de expresión y las inmunidades de los diputados, para la publicidad de los debates parlamentarios, etc. Estas formas devienen incomprensibles si no se cree en el principio de la discusión pública. En una institución no pueden introducirse a posteriori otros principios a voluntad y, si ya no existe su anterior fundamento, añadir cualquier argumento sustituto. Naturalmente, la misma institución puede servir a distintos fines prácticos y recibir, por ello, distintas justificaciones prácticas. Existe una «heterogeneidad de los fines», un cambio en el significado de los puntos de vista prácticos y un cambio en las funciones de los métodos prácticos, pero no existe ninguna heterogeneidad de los principios. Cuando suponemos, por ejemplo, como Montesquieu, que el principio de la monarquía es el «honor», no es posible introducir este principio en una república democrática, al igual que no es posible basar una monarquía en el principio de la discusión pública. Parece que el sentimiento de la particularidad de los principios se está desvaneciendo y que se cree factible un ilimitado intercambio. En la citada reseña de Thoma es ésta la idea principal que rige todas las objeciones contra mi ensayo. Pero, lamentablemente, Thoma no indica cuáles son los supuestamente, numerosos y nuevos principios de parlamentarismo. Se da por satisfecho con expresar, en pocas palabras: «Sólo los escritos y discursos de Max Weber, Hugo Preuss y Friedrich Naumann de los años 1917 y siguientes» ¿Qué significaba el parlamentarismo para aquellos liberales y demócratas alemanes que lucharon contra el sistema de gobierno del imperio? Esencialmente y en suma, un medio para seleccionar a los líderes políticos, un camino seguro para eliminar el diletantismo político, permitiendo que los mejores y los más voluntariosos alcancen el liderazgo político. Resulta ya muy dudoso que el parlamento posea realmente la facultad de formar una élite política. Hoy día este instrumento de selección ya no

es juzgado de modo tan esperanzador; muchos consideran que tales esperanzas han envejecido, y la palabra «ilusiones», que Thoma utiliza contra Guizot, podría muy bien utilizarse también contra estos demócratas. La élite que generan sin cesar los numerosos parlamentos de los diversos Estados europeos y de fuera de Europa en forma de cientos de ministros no justifica un gran optimismo. Pero lo que es aún peor o incluso demoledor: en algunos Estados, el parlamentarismo ya ha llegado hasta el punto de que todos los asuntos públicos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre los partidos y sus seguidores, y la política, lejos de ser el cometido de una élite, ha llegado a ser el negocio, por lo general despreciado, de una, por lo general despreciada, clase.

Sin embargo, ello no es decisivo de cara a una consideración de principios. Aquellos que creen que el parlamentarismo garantiza la mejor selección de líderes políticos ya no ostentan hoy en día dicha convicción como una fe ideal, sino como una hipótesis técnico-práctica que es preciso comprobar aún en el continente, que ha sido construida a partir de modelos ingleses y que es abandonada inmediatamente de forma razonable cuando no queda probada su eficacia. Pero también puede unirse esta convicción a la fe en la discusión y en la publicidad, formando parte entonces de la argumentación fundamental del parlamentarismo. En cualquier caso, el parlamento sólo será «real» en tanto que la discusión pública sea tomada en serio y llevada a efecto. «Discusión» posee a este respecto un sentido especial y no significa simplemente negociar. Los que denominan parlamentarismo a todos los posibles tipos de negociación y de comunicación, y, a todo lo demás, dictadura y despotismo (como M. J. Bonn en su obra *Krisis der europäischen Demokratie*, y también R. Thoma en su citada reseña) eluden la verdadera cuestión. En cualquier congreso de delegados, en cualquier jornada de representantes y en cualquier reunión de directores se negociaba, al igual que se negociaba en los gabinetes de los monarcas absolutos, entre las organizaciones estamentales y entre turcos y cristianos. De ello no se infiere

la institución del parlamento moderno. No se deben diluir los conceptos ni hacer caso omiso de lo específico de la discusión. La discusión significa un intercambio de opiniones; está determinada por el objetivo de convencer al adversario, con argumentos racionales, de lo verdadero y lo correcto, o bien dejarse convencer por lo verdadero y lo correcto. Gentz, en este aspecto aún influido por el liberal Burke, lo expresa acertadamente: lo característico de todas las Constituciones representativas (se refiere al parlamento moderno, a diferencia de las representaciones estamentales) es que las leyes se generan a partir de la lucha de opiniones (y no de intereses). Las convicciones comunes forman parte de la discusión como premisas de la misma: la disposición a dejarse convencer, la independencia con respecto a los partidos, la imparcialidad frente a intereses egoístas. Hoy tal falta de intereses parecerá a la mayoría apenas posible. Pero también este escepticismo forma parte de la crisis del parlamentarismo.

Las mencionadas características de las Constituciones parlamentarias, oficialmente aún vigentes, dejan traslucir que las instituciones específicamente parlamentarias dan por supuesto este particular concepto de la discusión. Por ejemplo, la reiterada frase de que los diputados no son representantes de un partido sino del pueblo entero y que no están sujetos a mandato alguno (en la Constitución de Weimar esto se halla incluido en el art. 21), las típicas garantías, tantas veces repetidas, sobre la libertad de expresión y las reglas sobre la publicidad de los debates sólo tienen sentido en el caso de un concepto de discusión bien entendido. Por otra parte, las negociaciones, cuyo objetivo no es encontrar lo racionalmente verdadero, sino el cálculo de intereses y las oportunidades de obtener una ganancia haciendo valer los propios intereses según las posibilidades, van acompañadas, por supuesto, también de discursos y discusiones, pero no se trata de una discusión en el correcto sentido. Dos comerciantes que llegan a un acuerdo tras una lucha competitiva hablarán de las mutuas posibilidades económicas, intentando utilizar cada uno su ventaja y llegando al fin a un compromiso comer-

cial. La publicidad es, en este tipo de negociaciones, tan improcedente como resulta razonable en una discusión auténtica. A lo largo de toda la historia mundial siempre han existido, como ya dijimos, negociaciones y compromisos. Las personas saben que suele resultar ventajoso llevarse bien en lugar de pelear, y que un arreglo flaco vale más que un proceso gordo. Todo esto es, sin duda, correcto, pero no el principio de una forma determinada de Estado ni de gobierno.

La situación del parlamentarismo es hoy tan crítica porque la evolución de la moderna democracia de masas ha convertido la discusión pública que argumenta en una formalidad vacía. Algunas normas de derecho parlamentario actual, especialmente las relativas a la independencia de los diputados y de los debates, dan, a consecuencia de ello, la impresión de ser un decorado superfluo, inútil e, incluso, vergonzoso, como si alguien hubiera pintado con llamas rojas los radiadores de una moderna calefacción central para evocar la ilusión de un vivo fuego. Los partidos (que, según el texto de la constitución escrita, oficialmente no existen) ya no se enfrentan entre ellos como opiniones que discuten, sino como poderosos grupos de poder social o económico, calculando los mutuos intereses y sus posibilidades de alcanzar el poder y llevando a cabo desde esta base fáctica compromisos y coaliciones. Se gana a las masas mediante un aparato propagandístico cuyo mayor efecto está basado en una apelación a las pasiones y a los intereses cercanos. El argumento, en el real sentido de la palabra, que es característico de una discusión auténtica, desaparece, y en las negociaciones entre los partidos se pone en su lugar, como objetivo consciente, el cálculo de intereses y las oportunidades de poder, en lo tocante a las masas, en el lugar de la discusión aparece la sugestión persuasiva en forma de carteles, o bien (como lo denomina Walter Lippmann en su inteligente, aunque demasiado psicológico, libro americano) el símbolo². La

² Un libro de reciente publicación, interesante, divertido y, a pesar de sus saltos literarios e ideológicos, digno de atención es *The Art of*

literatura acerca de la psicología, técnica y crítica de la opinión pública es hoy muy extensa¹. Por ello, es de imaginar que todo el mundo sabe que ya no se trata de convencer al adversario de lo correcto y verdadero, sino de conseguir la mayoría para gobernar con ella. Lo que Cavour expuso como la gran diferencia entre el absolutismo y un régimen constitucional, es decir, que en el primero ordena el ministro absoluto, mientras que el ministro constitucional convence a los que deben obedecer, tiene que perder hoy en día su sentido. Cavour dice expresamente: «Yo (como ministro constitucional) convengo de que tengo razón», y sólo en ese contexto formula su famosa frase: «La plus mauvaise des chambres est encore préférable à la meilleure des Antichambres». Hoy el parlamento mismo parece más bien una enorme *Antichambre* frente a las oficinas o comisiones de los invisibles poderosos. En la actualidad se asemejaría a una sátira citar la frase de Bentham: «En el parlamento se encuentran las ideas; el contacto entre las ideas hace saltar chispas y lleva a la evidencia». ¿Quién recuerda aún los tiempos en que Prévost-Paradol halla lo valioso del parlamentarismo, frente al «régimen personal» de Napoleón III, en el hecho de que el parlamentarismo obliga al real portador del poder, cuando se produce un cambio del poder real, a comparecer públicamente, significando así el gobierno el poder más fuerte en una «maravillosa» concordancia

being ruled (Chatto and Windus, Londres, 1926), de Wyndham Lewis. El autor explica este paso de lo intelectual a lo afectivo y sensual por el hecho de que, a consecuencia de la democracia moderna, el tipo masculino retrocede, produciéndose una general feminización.

¹ Precisamente a este respecto, resulta acertada la observación efectuada por Robert Michels en el prólogo de la segunda edición de su obra *Soziologie des Parteivertens*, p. XVIII: «[...] en este área de la psicología de masas, la ciencia alemana se encuentra, tanto en el aspecto teórico como en el práctico, algunos decenios detrás de la francesa, la italiana, la americana y la inglesa en lo tocante al rendimiento en el trabajo, pero también en el interés». Habría que añadir que un libro como el de Robert Michels, con su sorprendente riqueza en material e ideas, es capaz de compensar un decenio de este retraso.

Cristóbal Casado

1977

entre ser y apariencia? ¿Quién cree aún en este tipo de publicidad? ¿Y en el parlamento como la gran «tribuna»?

Los argumentos de Burke, Bentham, Guizot y J. St. Mill resultan anticuados en la actualidad. También las numerosas definiciones del parlamentarismo, que se hallan aún hoy en los escritos anglosajones y franceses, son, al parecer, poco conocidas en Alemania. Dichas definiciones, en las que aparece el parlamentarismo esencialmente como *government by discussion*, deberían ser consideradas también como «enmohecidas» (Bien). Si se sigue creyendo todavía en el parlamentarismo, habrá que ofrecer, al menos, nuevos argumentos. Con referirse a Friedrich Naumann, Hugo Preuss y Max Weber ya no basta. Con todos los respetos a estos hombres, actualmente nadie compartirá su esperanza en que el parlamento garantice, sin más, la formación de una élite política. Tales convicciones han sufrido una conmoción hoy en día; sólo pueden existir como fe en las ideas mientras vayan unidas a la creencia en la discusión y en la publicidad. Al fin y al cabo las nuevas justificaciones del parlamentarismo que se han dado en los últimos decenios solamente afirman que en la actualidad el parlamento funciona bien, o al menos de manera aceptable, como instrumento útil, incluso imprescindible, de la técnica social y política. Lo cual es, por afirmar de nuevo, una forma plausible de contemplación. Sin embargo, es preciso interesarse por un razonamiento más profundo de lo que Montesquieu denomina el principio de una forma de Estado o de gobierno, por la convicción específica que es propia de ésta, como de cualquier otra gran institución, por la fe en el parlamento, que realmente existió una vez, pero que hoy ya no es posible encontrar.

En la historia de las ideas políticas hay épocas de grandes impulsos y periodos de calma, de un *statu quo* caren- te de ideas. Así, se puede considerar como terminado el tiempo de la monarquía cuando se pierde el sentido del principio de la monarquía, el honor, cuando aparecen reyes constitucionales que intentan probar, en lugar de su consagración y su honor, su utilidad y su disponibilidad

1) Redactor de la C. de Weimar

97

para prestar un servicio. El aparato exterior de la institución monárquica podrá seguir existiendo durante mucho tiempo, pero, no obstante, el tiempo de la monarquía habrá tocado a su fin. Entonces aparecerán como anticuadas las convicciones que son propias de ésta y de ninguna otra institución; no faltarán justificaciones prácticas, pero sólo será cuestión de que entren en acción personas u organizaciones que demuestren ser tanto o más útiles que los reyes, para que la monarquía, por este simple hecho, quede eliminada. Lo mismo ocurre con las justificaciones «socio-técnicas» del parlamento. Si el parlamento pasa de ser una institución de la verdad evidente a un mero medio práctico y técnico, bastará sólo con demostrar *via facti*, ni tan siquiera necesariamente mediante una abierta delatadura, que existen otras posibilidades para que el parlamento toque a su fin.

* * *

La fe en el parlamentarismo, en un *gouvernement by discussion*, es propia de las ideas del liberalismo. No es propia de la democracia. Es preciso separar ambos, democracia y liberalismo, a fin de comprender la heterogénea construcción que constituye la moderna democracia de masas.

Toda democracia real se basa en el hecho de que no sólo se trata a lo igual de igual forma, sino, como consecuencia inevitable, a lo desigual de forma desigual. Es decir, es propia de la democracia, en primer lugar, la homogeneidad, y, en segundo lugar —y en caso de ser necesaria— la eliminación o destrucción de lo heterogéneo. Para ilustrar estas palabras, recordaré brevemente dos ejemplos de democracias modernas: la Turquía de hoy, con la radical expulsión de los griegos y la escrupulosa turqueización del país, y la comunidad australiana, que impide, con sus leyes sobre inmigración, indeseables entradas, aceptando sólo inmigrantes que corresponden

al *right type of settler*. El poder político de una democracia estriba en saber eliminar o alejar lo extraño y desigual, lo que amenaza la homogeneidad. Así pues, en la cuestión de la igualdad no se trata de logarítmicos juegos abstractos, sino de la sustancia misma de la igualdad. Esta sustancia puede hallarse en determinadas cualidades físicas o morales, por ejemplo, en la virtud cívica de los ciudadanos, la *agere* —la democracia clásica de la *virtus (ver-tu)*. La democracia de los sectarios ingleses del siglo XVII se basaba en la concordancia de sus convicciones religiosas. Desde el siglo XIX consiste sobre todo en la pertenencia a una nación determinada, en la homogeneidad nacional⁴. En todos los casos, la igualdad sólo posee un interés y valor políticos mientras tenga una sustancia, con lo que, por tanto, existe la posibilidad y el riesgo de que surja una desigualdad. Quizá existan algunos ejemplos aislados del idílico caso en que una comunidad se basta a sí misma en todos los aspectos, que todos los habitantes posean igualmente esta feliz aularquia y que todos se asemejen psicológicamente, moral y económicamente tanto que tengamos una homogeneidad sin heterogeneidad, lo cual habría podido ser posible durante algún tiempo en las primitivas democracias de agricultores o en los Estados colonizados. Por lo demás, hay que añadir que una democracia, dado que a una igualdad corresponde siempre una desigualdad, puede excluir a una parte de la población dominada por el Estado sin dejar de ser por ello una democracia, que, incluso, siempre han existido en una democracia esclavos o personas total o parcialmente privadas de sus derechos y relegadas de la participación en el poder político, se llamen como se llamen: bárbaros, no civilizados, ateos, aristócratas o contrarrevolucionarios.

⁴ La sustancia política concerniente a la democracia no podrá hallarse meramente en lo económico. De la igualdad económica no se desprende ninguna homogeneidad política; aunque las grandes desigualdades económicas sí pueden anular o poner en peligro una homogeneidad política existente. Entrar en el desarrollo de esta tesis es algo que no pertenece ya a este contexto.

Ni en la democracia urbana ateniense ni en el Imperio mundial inglés están políticamente emancipados todos los ciudadanos del Estado. De los más de cuatrocientos millones de habitantes del Imperio inglés, más de trescientos millones no son ciudadanos ingleses. Cuando se habla de la democracia inglesa y del derecho de voto universal y de la igualdad universal, se ignora a cientos de millones con la misma naturalidad con la que eran ignorados los esclavos en la democracia ateniense. El imperialismo moderno ha producido numerosas formas nuevas de gobierno en relación al desarrollo técnico y económico, en la misma medida en que la democracia se fue desarrollando en la metrópolis. Colonias, protectorados, mandatos, acuerdos de intervención y parecidas formas de dependencia posibilitan hoy que una democracia gobierne sobre una población heterogénea sin concederle la nacionalidad, haciéndola depender del Estado democrático y, al mismo tiempo, separándola de ese Estado. Este es el sentido político y constitucional de la bella fórmula: las colonias son, según el derecho político, países extranjeros, y, según el derecho internacional, territorio nacional. Estas palabras tan utilizadas por la prensa mundial anglosajona y a las que R. Thoma se somete, reconociéndolas incluso a la hora de dar una definición teórica de la forma del Estado, hacen caso omiso de este hecho. Al parecer, para este autor todo Estado en el que se ha establecido el derecho de voto universal e igual como «el fundamento de la unidad» es una democracia. ¿Es que acaso el Imperio inglés está basado en el derecho de voto universal e igual de todos sus habitantes? Sobre este fundamento no podría seguir existiendo ni una semana; las personas de color conseguirían los votos en aplastante mayoría por encima de los blancos. No obstante, el Imperio inglés es una democracia; en Francia y otras potencias ocurre lo mismo.

El derecho de voto universal e igual es sólo la consecuencia razonable de la igualdad sustancial dentro de un círculo de iguales, y no va más allá de esta igualdad. Tal derecho igualitario posee un sentido allí donde existe la

homogeneidad. No obstante, este tipo de universalidad del derecho de voto al que se refieren esas «palabras tan utilizadas por la prensa mundial anglosajona» significa otra cosa: toda persona adulta, por el hecho de ser persona, debe de ser emancipada *eo ipso* a nivel político de cualquier otra persona. Es ésta una idea liberal, pero no democrática. Supone una democracia hasta ahora existente, basada en la igualdad y la homogeneidad sustancial. Actualmente no existe en absoluto esta democracia de todos los seres humanos, entre otras razones ya por el mero hecho de que la tierra está dividida en Estados, en su mayoría Estados nacionalmente homogéneos que intentan llevar a cabo, con el fundamento de una homogeneidad nacional, una democracia, pero sin tratar en ningún caso a toda persona como un ciudadano emancipado⁵. También el Estado más democrático (pongamos por caso los Estados Unidos de América) se halla lejos de dejar participar a extraños en su poder o en su riqueza. Hasta ahora no ha existido ninguna democracia que no conociera el concepto de extranjero ni que haya realizado la igualdad de todas las personas. Pero, si se deseara seriamente establecer una democracia de todos los seres humanos, igualando en realidad a todas las personas políticamente, tendríamos una igualdad en la que participarían todas las personas sin más, en virtud de su nacimiento o edad. Con ello, la igualdad se vería privada de su valor y de su sustancia, ya que le sería arrebatado el sentido específico que posee como igualdad política, igualdad económica, etc., en pocas palabras, como igualdad en una determinada área, pues cada área posee sus específicas igualdades y desigualdades. Del mismo modo que sería una injusticia despreciar la dignidad humana de cada individuo, el no aceptar las particularidades específicas de las distintas áreas

⁵ Existe un «pluralismo» a este respecto; y el pluralismo social en el que se extinguirá, según el pronóstico de M. J. Bonn (*Die Krisis der europäischen Demokratie*, 1925) la supuesta democracia de todos los seres humanos vigente hoy, existe desde hace tiempo, y siempre existió, si bien bajo una forma distinta, más efectiva.

constituirla una locura irresponsable, susceptible de conducir a los peores desmanes y a una injusticia aun mayor. En el terreno político no se enfrentan de forma abstracta las personas como tales, sino en su calidad de personas interesadas en la política y políticamente determinadas como ciudadanos, ya sean gobernados o gobernantes, aliados políticos o adversarios, pero, en cualquier caso, divididos en categorías políticas. No es posible abstraer lo político del ámbito de lo político y dejar sólo la universal igualdad humana, del mismo modo que en el terreno de lo económico no se concibe a la persona como tal, sino a la persona como productor, consumidor, etc., es decir, en categorías específicamente económicas.

Así pues, la absoluta igualdad humana sería una igualdad comprendida en sí misma y sin riesgos, una igualdad sin el necesario correlato de la desigualdad, y en consecuencia, una igualdad indiferente y, práctica y conceptualmente, carente de sentido. En realidad, tal igualdad absoluta no existe en parte alguna, mientras que, como indicábamos antes, los Estados de la tierra distinguen políticamente a sus ciudadanos de las otras personas y saben alejar de sí, sea por las razones que fuere, a la población indeseable, uniéndola la dependencia en el sentido del derecho internacional al concepto de extranjero en el derecho político. Por otra parte parece que, al menos *dentro* de los distintos Estados de las democracias modernas, se ha introducido una universal igualdad humana, aunque no se trata de la igualdad absoluta de todas las personas, ya que, naturalmente, quedan excluidos los extranjeros, los que no poseen la nacionalidad. Sin embargo, dentro del ámbito de las personas poseedoras de la nacionalidad, se da una igualdad humana relativamente avanzada. Hay que tener en cuenta que en este caso, por lo general, se pone mayor énfasis en la homogeneidad nacional, anulando dentro del Estado la igualdad humana relativamente universal por la terminante exclusión de todos los que no pertenecen al Estado, de las personas que quedan fuera del Estado. Donde éste no fuera el caso, donde un Estado quisiera llevar a cabo la universal igualdad humana en

la política, sin consideración a la homogeneidad nacional u otros tipos de homogeneidad, no sería posible eludir la consecuencia de que se estaría despreciando la igualdad política en la medida en que se produjera un acercamiento a la igualdad humana absoluta. Y no sólo esto. También se estaría despreciando en la misma medida el área en sí, es decir, la política misma, que se convertiría de este modo en algo indiferente. No sólo se habría despojado a la igualdad política de su sustancia, convirtiéndola en algo sin valor para el individuo igualado, sino que también la política misma se habría convertido en algo insustancial en la medida en que se llevaran a cabo seriamente tales igualdades insustanciales en su ámbito. La indiferencia abarcaría también los asuntos que fueran tratados con los métodos de esta igualdad vacía. Y no desaparecería la desigualdad sustancial del mundo y del Estado, sino que se desplazaría, por ejemplo, de lo político a lo económico, proporcionando a esta área una nueva importancia superior y decisiva. En el caso de la existencia de una aparente igualdad política, ésta se hallará subordinada a otra área en la cual predominen las desigualdades sustanciales; hoy en día tal sería el caso de lo económico. Esto es algo inevitable y, visto desde la óptica de las teorías del Estado, constituye la verdadera razón del deplorado dominio de lo económico sobre el Estado y la política. Allí donde una igualdad indiferente, concebida sin el correlato de una desigualdad, abarca, de hecho, un área de la vida humana, pierde también este área misma su sustancia, pasando a la sombra de otra área en la que las desigualdades serán privilegiadas entonces con una fuerza brutal.

La igualdad de todas las personas en su calidad de tales no es una democracia, sino un determinado tipo de liberalismo; no es una forma de Estado, sino una moral y una concepción del mundo individualista-humanitaria⁶. En la

⁶ Esta diferenciación fue excelentemente desarrollada en un ensayo digno de atención de Werner Becker, aparecido en la revista *Schildgenossen* en septiembre de 1925; el trabajo está basado en una magnífica

oscura unión de ambos está fundada la moderna democracia de masas. A pesar de tanto como ha sido estudiado Rousseau, y a pesar de que la correcta comprensión de éste marca el principio de la democracia moderna, parece ser que aún no se han percatado de que ya la concepción del Estado del *Contrat social* contiene incoherentemente estos dos elementos a la vez. La fachada es liberal: basar la legitimidad del Estado en un contrato libre. Pero en la continuación de su exposición y en el desarrollo del concepto esencial —la *volonté générale*— se evidencia que el Estado auténtico, según Rousseau, sólo existe allí donde el pueblo es homogéneo, allí donde, en lo esencial, impera la unanimidad. Según el *Contrat social*, en el Estado no puede haber partidos, ni interés del Estado distinto al interés de todos, ni cualesquiera otros intereses particulares, ni diferencias religiosas, nada de cuanto separa a las personas, ni siquiera una Hacienda pública. El filósofo de la democracia moderna, tan admirado por eminentes economistas políticos como Alfred Weber⁷ y Carl Brinkmann⁸, afirma muy seriamente: Hacienda es algo para esclavos, un *mot d'esclave* (t. III, cap. 15, art. 2). Y conviene tener en cuenta que, para Rousseau, la palabra «esclavo» posee todo el significado que se le otorga en las concepciones de un Estado democrático; designa al no-perteneciente al pueblo, al no-igual, al no-*citoyen*, a quien de nada le sirve ser *in abstracto* «humano», el heterogéneo que no participa de la homogeneidad general, siendo, por tanto, justificadamente excluido. La unanimidad tiene que llegar incluso hasta el punto de que las leyes sean elaboradas *sans discussion*, según Rousseau. Incluso juez

conferencia pronunciada en mi seminario político del semestre de verano en 1925. También el ensayo de H. Heffele, *Hochland*, noviembre de 1924, subraya igualmente la contradicción entre liberalismo y democracia. No obstante, yo mantengo, frente a Becker y Heffele, la definición de democracia como la identidad entre gobernantes y gobernados.

⁷ *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa*, Stuttgart, 1925.

⁸ *Archiv für Socialwissenschaften*, agosto de 1925, t. 54, p. 533.

y parte deben de pretender lo mismo (t. II, cap. 4, art. 7), sin preguntarse cuál de las dos partes, si demandante o demandado, es la que debe pretender lo mismo, en pocas palabras, en la homogeneidad elevada hasta el grado de identidad todo funciona por sí mismo. Pero, si la unanimidad y la concordia de todas las voluntades es tan grande, ¿para qué hacer entonces un contrato, o concebirlo siquiera? El contrato presupone diversidad y oposición. La unanimidad existe, al igual que la *volonté générale*, o no existe, y, como expresó acertadamente Alfred Weber, si existe, existirá de forma natural; donde existe no tiene sentido ningún contrato, dado lo espontáneo de la misma, y allí donde no existe, de nada servirá contrato alguno. La idea del contrato libre de todos para con todos procede de otro mundo ideológico que presupone intereses contrarios, diferencias y egoismos: el liberalismo. La *volonté générale*, tal y como la concibe Rousseau, es, en realidad, homogeneidad; es, en realidad, una democracia consecuente. Según el *Contrat social*, el Estado se basará entonces, a pesar del título y a pesar de la introducción del concepto del contrato, no en un contrato, sino esencialmente en la homogeneidad. De ella resulta la identidad democrática entre gobernantes y gobernados.

También la teoría del Estado del *Contrat social* contiene la prueba de que la democracia es acertadamente definida como identidad entre gobernantes y gobernados. Esta definición, propuesta en mi escrito *Teología política* (1911) y en mi ensayo sobre el parlamentarismo, ha sido en parte rechazada y en parte copiada por aquéllos que se han percatado de ella. Por tanto, deseo hacer constar que, aunque es realmente nueva en su aplicación a las teorías del Estado contemporáneas y en su extensión a una serie de identidades, corresponde a una antigua tradición —se podría decir incluso que a una tradición clásica— y, por esto mismo, actualmente ya poco conocida. Dado que expone una interesante consecuencia relativa al derecho público, hoy especialmente actual, citaremos aquí una expresión de Pufendorf (*De jure Naturae et Gentium*, 1672; t. VII, cap. VI, art. 8): en la democracia, donde el que

ordena y el que obedece es el mismo, el soberano, es decir, la asamblea constituida por todos los ciudadanos, puede cambiar leyes o Constitución a voluntad; en una monarquía o en una aristocracia —*ubi alii sunt qui imperant alii quibus imperatur*— es posible un contrato mutuo y, por tanto, la limitación del poder estatal.

* Una idea muy extendida actualmente considera que el parlamento está amenazado desde dos bandos por el bolchevismo y el fascismo. Es esta una visión sencilla pero superficial. Las dificultades del funcionamiento parlamentario y de sus instituciones surgen en realidad a partir de la situación creada por la moderna democracia de masas. Esta conduce en principio a una crisis de la democracia misma, porque no es posible solucionar a partir de la universal igualdad humana el problema de la igualdad sustancial y de la homogeneidad, necesarias en una democracia. Y esto lleva, desde la crisis de la democracia, a otra crisis bien distinta, la del parlamentarismo. Ambas crisis han hecho su aparición hoy en día al mismo tiempo y se agudizan mutuamente, pero son bien distintas, tanto en un nivel conceptual como en el orden práctico. La moderna democracia de masas, en tanto que democracia, intenta realizar la identidad entre gobernantes y gobernados, pero se topa con el parlamento, una institución envejecida y ya inconcebible. Si se pretende llevar la identidad democrática adelante, ninguna institución constitucional puede oponerse, en caso de emergencia, a la incuestionable voluntad del pueblo, expresada de cualquier forma. Contra esta voluntad, una institución de diputados independientes, basada en la discusión, no halla ninguna justificación de su existencia (y menos aún si tenemos en cuenta que la fe en la discusión es de origen liberal, y no democrático). Es posible distinguir tres crisis hoy en día: la crisis de la democracia (de la que habla M. J.

Bonn, ignorando la contradicción entre la liberal igualdad humana y la homogeneidad democrática); luego, la crisis del Estado moderno (Alfred Weber) y, finalmente, la crisis del parlamentarismo. La crisis del parlamentarismo, que es la que aquí nos ocupa, se basa en que democracia y liberalismo, si bien pueden ir unidos durante algún tiempo, al igual que se han unido socialismo y democracia, forman una unidad precaria. En cuanto esta liberaldemocracia llega al poder, tiene que decidirse entre sus distintos elementos, del mismo modo que la socialdemocracia, que, por cierto, dado que la moderna democracia de masas contiene elementos esencialmente liberales, es en realidad una democracia social-liberal. En la democracia sólo existe la igualdad de los iguales y la voluntad de los que forman parte de los iguales. Todas las demás instituciones se convierten en insustanciales recursos socio-técnicos, incapaces de oponer un valor propio o un principio propio a la voluntad del pueblo expresada de cualquier modo. La crisis del Estado moderno se funda en que una democracia de masas o una democracia de todos los seres humanos no puede llevar a cabo ninguna forma de Estado, y tampoco un Estado democrático.

Por otra parte, bolchevismo y fascismo son, como cualquier dictadura, antiliberales, pero no necesariamente antidemocráticos. Forman parte de la historia de la democracia algunas dictaduras, ciertos cesarismos y otros ejemplos menos comunes, extraños a las tradiciones liberales del pasado siglo, de formación de la voluntad del pueblo, creando así la homogeneidad. Es propio de las ideas no democráticas generadas en el siglo XIX a partir de la penetración de las máximas liberales, considerar que el pueblo sólo puede expresar su voluntad de modo que cada ciudadano por sí mismo, en el más profundo secreto y en total aislamiento (es decir, sin salir de la esfera de lo privado e irresponsable), bajo «medidas de protección» y «sin ser observado» (como dispone la ley electoral del Reich) emita su voto; los votos son entonces contabilizados, obteniéndose una mayoría aritmética. Este sistema ha olvidado una serie de verdades muy elementales y, al pare-

cer, desconocidas por las actuales concepciones del Estado. Pueblo es un concepto perteneciente al Derecho público. El pueblo existe sólo en la esfera de lo público. La opinión unánime de cien millones de particulares no es ni la voluntad del pueblo ni la opinión pública. Cabe expresar la voluntad del pueblo mediante la aclamación —mediante *acclamatio*—, mediante su existencia obvia e incontestada, igual de bien y de forma aun más democrática que mediante un aparato estadístico, elaborado desde hace sólo medio siglo con esmerada minuciosidad. Cuanto más poderosa es la fuerza del sentimiento democrático, tanto más segura es la comprensión de que la democracia es otra cosa que un sistema para registrar votaciones secretas. Frente a una democracia no sólo técnica, sino también, en un sentido vital, directa, el parlamento, generado a partir de un encadenamiento de ideas liberales, parece como una maquinaria artificial, mientras que los métodos dictatoriales y cesaristas no sólo pueden ser mantenidos por la *acclamatio* del pueblo, sino que, asimismo, pueden ser la expresión directa de la sustancia y la fuerza democrática.

Con reprimir el bolchevismo y mantener alejado el fascismo no se ha superado en lo más mínimo la crisis del parlamentarismo actual, puesto que ésta no ha surgido como una consecuencia de la aparición de sus dos enemigos; existía antes de ellos y perdurará después de ellos. Su origen se halla en las consecuencias de la moderna democracia de masas y, fundamentalmente, en la contradicción entre un individualismo liberal mantenido por el patetismo moral y un sentimiento de Estado democrático esencialmente dominado por ideales políticos. Un siglo de alianza histórica y la común lucha contra el absolutismo principesco han obstaculizado la comprensión de este hecho. Pero hoy se vislumbra con una intensidad cada vez mayor, y no puede ser frenado por un uso amplio del idioma. Es la contradicción, insuperable en su profundidad, entre la conciencia liberal del individuo y la homogeneidad democrática.

INTRODUCCION*

Desde que existe el parlamentarismo, se ha ido desarrollando también una literatura crítica al mismo. En primer lugar, como es comprensible, proveniente de la Reacción y la Restauración, es decir, del lado de los adversarios políticos que habían sido vencidos en su lucha contra el parlamentarismo. Luego, con el aumento de la experiencia práctica, se fueron descubriendo y subrayando los fallos del dominio de los partidos. Finalmente, la crítica surge desde otro ángulo: los principios del radicalismo de izquierdas. Así, se unen en esta crítica tanto tendencias de derecha como de izquierda, argumentos conservadores, sindicalistas y anarquistas, puntos de vista monárquicos, aristocráticos y democráticos. El más sencillo compendio de la situación contemporánea podemos encontrarlo en un discurso pronunciado por el senador Mosca el 26 de noviembre de 1922, en el senado italiano, con motivo del debate sobre la política interior y exterior del gobierno de Mussolini. Según este senador, ante los fallos del sistema parlamentario se ofrecen tres soluciones radicales en forma de medidas correctivas: la denominada dictadura del proletariado; la vuelta a un absolutismo burocrático (*assolutismo burocratico*) más o menos soterrado, y, al fin, una forma de gobierno sindicalista, es decir, la sustitución de la representación individualista propia del

* A la edición de 1923 (N del E.)

parlamento contemporáneo por una organización política de los sindicatos. El orador consideraba esta última forma como el mayor peligro del sistema parlamentario, ya que el sindicalismo no tiene su origen en doctrinas y sentimientos sino en la organización económica de la sociedad moderna. Por otra parte, a H. Berthélemy, quien habla sobre este asunto en el epílogo de la última edición —la décima— de su *Traité de Droit Administratif*, el sindicalismo le parece algo desdéniable. Piensa este autor que es suficiente con que los parlamentarios reconozcan el peligro de una confusión de poderes, abandonando el nepotismo de los partidos y ocupándose de que exista una cierta estabilidad en los ministerios. Además, ve en el regionalismo, así como en el industrialismo (es decir, en la transferencia de los métodos de la vida económica a la política) un peligro para el Estado, mientras que, acerca del sindicalismo, afirma que no puede ser tomada en serio una teoría que cree que todo estará bien «quand l'autorité viendra de ceux-là mêmes sur lesquels elle s'exerce et quand le contrôle sera confié à ceux qu'il s'agit précisément de contrôler». Bajo el punto de vista de una buena administración burocrática, esto puede resultar muy correcto, pero, ¿qué sucede con la doctrina democrática que considera que la autoridad del gobierno emana de los gobernados?

En Alemania existía desde tiempo atrás una tradición de ideas y tendencias estamentales, para la cual la crítica del parlamentarismo moderno no supuso ninguna novedad. Además, se ha generado, sobre todo en los últimos años, una literatura que atañe a las experiencias cotidianas, particularmente a las llevadas a cabo desde 1919. En numerosos folletos y artículos periodísticos se subrayan los fallos y errores más evidentes del funcionamiento parlamentario: el dominio de los partidos y su inadecuada política de personalidades, el «gobierno de aficionados», las permanentes crisis gubernamentales, la inutilidad y banalidad de los discursos parlamentarios, el nivel, cada vez más bajo, de los buenos modales parlamentarios, los destructivos métodos de obstrucción parlamentaria, el abu-

so de la inmunidad y privilegios parlamentarios por parte de una oposición radical que se burla del parlamentarismo mismo, la indigna práctica de las dietas y la escasa asistencia a las sesiones. Poco a poco se ha ido extendiendo la aceptación de unas observaciones ya muy conocidas de todos: que la representación proporcional y el sistema de listas rompen la relación entre el votante y su representante, que la obligatoriedad de la disciplina de voto dentro de cada grupo parlamentario se ha convertido en un instrumento imprescindible y que el denominado principio representativo (art. 21 de la Constitución del Reich: los diputados representan a todo el pueblo; sólo estarán sometidos a su conciencia y no se hallarán ligados por mandato imperativo) pierde su sentido, así como que la verdadera actividad no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones (y ni siquiera necesariamente en comisiones parlamentarias), tomándose las decisiones importantes en reuniones secretas de los jefes de los grupos parlamentarios o, incluso, en comisiones no parlamentarias; así, se origina la derivación y supresión de todas las responsabilidades, con lo que el sistema parlamentario resulta ser, al fin, sólo una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos¹.

¹ De entre el gran número de publicaciones alemanas, caben destacar los siguientes ensayos y títulos: los escritos, tan ricos en ideas, de M. J. Bonn, *Die Auflösung des modernen Staates*, Berlin, 1921, y *Die Krisis der europäischen Demokratie*, München, 1925; K. Beyerle, *Parlamentarisches System-oder was sonst?*, München, 1921; Carl Landauer, «Sozialismus und parlamentarisches System», *Archiv für Sozialwissenschaft*, 1922, t. 48, núm. 3; «Die Wege zur Eroberung des demokratischen Staates durch die Wirtschaftsleiter», en la edición conmemorativa de Max Weber, 1922, t. II; «Die Ideologie des Wirtschaftsparlamentarismus», en la edición especial para L. Brentano, 1925, t. I, pp. 153 ss.; R. Thoma, «Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff», en la edición conmemorativa de Max Weber, 1922, t. II (al respecto: Carl Schmitt, *Archiv für Sozialwissenschaft*, 1924, t. 51, núm. 3), «Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur», *Archiv für Sozialwissenschaft*, 1924, t. 53, núm. 1; Heinz Marr, «Klasse und Partei in der modernen Demokratie», *Frankfurter gelehrte Reden und Abhandlungen*, cuaderno 1, Frankfurt, 1925 (al respecto: E. Ro-

A esto hay que añadir la crítica a la base democrática de este sistema parlamentario, crítica que, a mediados del siglo XIX, era más bien de carácter sentimental, teniendo su origen en la antigua tradición clásica de la cultura de la Europa Occidental, en el miedo de los cultos al dominio de la masa inculta, un angustia ante la democracia cuya expresión más típica se plasma en las cartas de Jacob Burckhardt. En lugar de este tipo de crítica, surgieron, hace ya tiempo, las investigaciones sobre los métodos y técnicas con las que los partidos emprenden su propaganda electoral, actuando sobre las masas y dominando la opinión pública. Sirva como modelo típico de este género de literatura la obra de Ostrogorski acerca de los partidos de la democracia moderna. El *Party System* de Belloc popularizó esta crítica. Las investigaciones sociológicas sobre la vida interna de los partidos —y, en especial, el famoso libro de Robert Michels— destruyeron muchas ilusiones parlamentarias y democráticas (sin diferenciar bien entre ambos conceptos). También los no-socialistas reconocieron finalmente la unión existente entre prensa, partido y capital, considerando la política sólo como una sombra de la realidad económica.

senbaum en el *Hamburger Wirtschaftsdienst* del 26 de febrero de 1926); Karl Löwenstein, *Minderheitsregierung in Grossbritannien*, München, 1925; Hermann Port, «Zweiparteiensystem und Zentrum», *Hochland*, julio de 1925; W. Lambach, *Die Herrschaft der SDP*, Hamburg, 1925; Ernst Müller-Meiningen, *Parlamentarismus*, Berlin, 1926. Sobre las opiniones de Oswald Spengler existe el discurso resumido de Otto Koellreutter, *Die Staatslehre Oswald Spenglers*, Jena, 1924. De entre la extensa literatura sobre el problema «cooperativista» mencionaremos: *Herrfahrt Das Problem der berufsständischen Vertretung*, Berlin, 1921; Edgar Tatarin-Tarnheyden, *Die Berufsstände*, Berlin, 1922; el mismo «Kopfszahlendemokratie organische Demokratie und Oberhausproblem», en *Zeitschrift für Politik*, t. 15, pp. 97 ss.; Heinz Brauweiler, *Berufsstand und Staat*, Berlin, 1925; el mismo «Parlamentarismus und berufsständige Verfassungsreform», *Preussische Jahrbücher*, octubre de 1925 y el ya arriba mencionado ensayo crítico de Carl Landauer. Sobre las dificultades especiales del parlamentarismo frente a los problemas de la economía moderna, véase Goppert, *Staat und Wirtschaft*, Tübingen, 1924.

En general, se puede considerar que es ésta una literatura conocida de todos. El interés científico de la presente investigación no es ni confirmarla ni contradecirla; se trata de un intento por encontrar el núcleo último de la institución del parlamentarismo moderno. Su resultado demostrará lo poco concebible que es, para los pensamientos políticos y sociales imperantes hoy, la base sistemática de la que se generó el parlamentarismo moderno, y cómo la institución ha perdido sus raíces morales e intelectuales, manteniéndose sólo como un aparato vacío en virtud de una perseverancia mecánica *mole sua*. Sólo tomando conciencia intelectual de la situación podrán abrirse camino las propuestas de reforma. Es preciso diferenciar mejor conceptos (tales como democracia, liberalismo, individualismo y racionalismo (términos todos que han sido relacionados con el parlamento moderno) para que dejen de ser caracterizaciones provisionales y tópicos y para que no caiga de nuevo en el vacío el esperanzador impulso por llegar, desde las cuestiones tácticas y técnicas, a los principios intelectuales.

I. DEMOCRACIA Y PARLAMENTARISMO

La historia de las ideas políticas y de las teorías del Estado durante todo el siglo XIX puede ser abarcada con un simple tópico: la marcha triunfal de la democracia. Ningún Estado del marco cultural de la Europa occidental se resistió a la extensión de las ideas e instituciones democráticas. Incluso allí donde fuertes poderes sociales se defendieron, como en el caso de la monarquía prusiana, se evidenció la falta de una energía que actuase más allá del propio ámbito, venciendo la fe democrática. Progreso se constituyó en sinónimo de extensión de la democracia, y la resistencia antidemocrática, en la mera defensa de cosas históricamente obsoletas, la lucha de lo antiguo contra lo nuevo. En todas las épocas de pensamientos políticos y estatales han existido estas concepciones que parecen evidentes en un sentido específico, las cuales convencieron sin más (aunque, posiblemente, bajo grandes malentendidos y mitificaciones) a las grandes masas. Durante todo el siglo XIX y hasta entrado el XX, estas evidencias y obviedades estaban, sin lugar a dudas, del lado de la democracia. Ranke consideraba la idea de la soberanía del pueblo como la concepción más poderosa de la época, y su lucha contra los principios de la monarquía, como la tendencia directriz del siglo. Esta lucha ha terminado, por el momento, con la victoria de la democracia.

A partir de los años treinta, entre todos los franceses relevantes interesados por la actualidad intelectual se fue extendiendo más y más la creencia de que Europa debe-

ra ser democrática, como si éste fuera su destino inevitable. Esto fue sentido y expresado en la forma más profunda por Alexis de Tocqueville. Guizot estuvo también dominado por esta idea, aunque no le era desconocido el miedo al caos democrático. Parecería que un destino providencial hubiera decidido a favor de la democracia. Se daba de ella una imagen repetida: el torrente de la democracia, contra el cual no existiría desde 1789 ningún dique. Podemos encontrar una impresionante descripción de esta evolución en la *Historia de la literatura inglesa*¹, escrita por Taine bajo la influencia de Guizot. En general, esta evolución fue enjuiciada de muy distintas maneras: Tocqueville, con un miedo aristocrático frente a una humanidad aburguesada, el «troupeau d'animaux industriels et timides»; Guizot confiaba en poder canalizar la terrible corriente; Michelet poseía una fe entusiasta en la bondad natural del «pueblo»; Renan, el fastidio del sabio y el escepticismo del historiador; los socialistas estaban convencidos de ser ellos los verdaderos herederos de la democracia. Es una prueba de la extraña evidencia de las ideas democráticas el hecho de que también el socialismo —el cual surgió como una idea nueva en el siglo XIX— se decidiera por una alianza con la democracia. Muchos hablan intentado coaligarlo con la monarquía, ya que la burguesía liberal constituía el común adversario de la monarquía conservadora y de las masas proletarias. Esta unión táctica se plasmó en distintas combinaciones, alcanzando en Inglaterra el éxito bajo Disraeli; el resultado final sirvió, únicamente, a la democracia. En Alemania, el asunto se limitó a devotos deseos al respecto y a un «socialismo romántico». Las organizaciones socialistas de las masas obreras asumieron aquí las ideas progresistas-democráticas de tal modo que aparecieron como el adalid de las mismas, yendo más allá de la democracia burguesa y fijándose el doble cometido de llevar

¹ Acerca de este tema, véase el excelente trabajo de Kathleen Murray sobre Taine y el Romanticismo inglés, Múnchen-Leipzig, 1924.

a cabo sus exigencias socialistas, por una parte, y, por otra, también las democráticas. Ambas cosas podían ser tomadas como idénticas, ya que ambas eran consideradas progreso y futuro.

Así, la democracia surgió con la evidencia de ser un poder destinado a extenderse de forma inevitable. Mientras que se limitó a existir esencialmente como un concepto polémico, es decir, la negación de la monarquía existente, fue posible unir y hacer concordar la convicción democrática y otras tendencias políticas distintas. Pero, en la medida en que se iba plasmando en la realidad, resultó que la democracia servía a muchos señores, no teniendo un fin inequívoco en cuanto a su contenido. Cuando el mayor enemigo de la democracia, los principios monárquicos, fue desapareciendo, perdió ella misma precisión, en cuanto a su contenido, pasando a compartir el destino de cualquier concepto polémico. En principio, la idea de la democracia apareció netamente unida, hasta el punto del confundirse, a los conceptos de liberalismo y libertad. En la socialdemocracia, la aspiración democrática se unió al socialismo. El éxito de Napoleón III y el resultado de los referendums suizos demostraron que [la democracia] también podía ser conservadora y reaccionaria, lo que, por cierto, había sido ya predicho por Proudhon. Si todas las tendencias políticas podían servirse de ella, esto evidenciaba su carencia de contenidos políticos propios, limitándose a ser una forma de organización; y, si no se toma en consideración otro contenido político que el que se espera conseguir mediante la democracia, habría que preguntarse cuál es el valor que posee ella misma como mera forma. La cuestión no quedaba contestada intentando dotarla de contenido al trasladarla desde el terreno político al económico. En numerosas publicaciones se encuentran tales transferencias del terreno de lo político al económico. El *guild socialism* inglés recibe el nombre de «democracia económica». La conocida analogía del Estado constitucional y la fábrica constitucional se extendió en todas las direcciones posibles. En realidad, esto significaba una modificación esencial del concepto de demo-

cracia, pues no es posible transferir puntos de vista políticos a relaciones económicas mientras imperen en la economía la libertad de contrato y el derecho privado. Max Weber, en su escrito «Parlamento y Gobierno en la Alemania reorganizada» (1918) ha desarrollado la idea de que el Estado, sociológicamente, no es nada más que una gran empresa, alegando que hoy en día no existen diferencias esenciales entre un aparato económico-administrativo, una fábrica, y el Estado. De ello, Kelsen, en su ensayo «Esencia y valor de la democracia» (1921), se apresuró a extraer la conclusión que sigue: «Por esto, en ambos casos el problema de la organización es esencialmente el mismo, y la democracia no es sólo una cuestión del Estado, sino que también atañe a las empresas económicas». No obstante, una forma de organización política deja de ser política si, como en el caso de la economía moderna, está constituida sobre la base del derecho privado. Existen realmente analogías entre el monarca —dueño absoluto en el Estado— y el empresario capitalista privado —dueño absoluto (si bien en un sentido totalmente distinto) en su empresa—; en ambos casos es posible la colaboración de los súbditos, pero tanto la forma como el contenido de la autoridad, de la publicidad y de la representación son esencialmente distintos. Además, iría contra todas las reglas del pensamiento económico aplicar, por el camino de la analogía, las formas políticas, generadas bajo circunstancias económicas radicalmente diferentes, a las condiciones económicas modernas. Utilizaremos la conocida imagen económica: transferir la construcción de una superestructura a una subestructura totalmente distinta.

Los diversos pueblos o grupos sociales y económicos organizados «democráticamente» sólo poseen el mismo sujeto «pueblo» en una forma abstracta. *In concreto*, las masas son sociológica y psicológicamente heterogéneas. Una democracia puede ser militarista o pacifista, absolutista o liberal, centralista o descentralizada, progresista o reaccionaria, y esto de distintas maneras y en distintas épocas sin dejar de ser una democracia. Se entiende por sí

misimo, en base a una relación tan sencilla de los hechos, que no es posible conferirle un contenido por una mera transferencia al terreno económico. ¿Qué queda entonces de la democracia? Por su definición, una serie de identidades. Forma parte de su naturaleza el hecho de que todas las decisiones que se toman sólo deben tener valor para los que deciden. El hecho de tener que ignorar a la minoría vencida es sólo un problema teórico y aparente. Ello se basa también en la identidad, siempre repetida en la lógica democrática y en su argumentación esencial (como demostraremos a continuación) de que la voluntad de la minoría vencida es idéntica en realidad a la voluntad de la mayoría. Los tan citados pensamientos de Rousseau, expuestos en el *Contrat Social* (l. IV ch. 2, al. 8) son fundamentales para las concepciones democráticas, coincidiendo, por cierto, con una antigua tradición; estos pensamientos aparecen casi textualmente en Locke: en una democracia, el ciudadano aprueba también una ley que va contra su voluntad, pues la ley es la *volonté générale*, es decir, la voluntad de los ciudadanos libres; por tanto, el ciudadano nunca da su aprobación a un contenido concreto, sino que la otorga *in abstracto* al resultado, a la voluntad general reflejada en la votación, y sólo vota para facilitar el cálculo de los votos, a partir del cual se reconoce la voluntad general. Si, en el resultado de la votación, el individuo resultara vencido, comprenderá entonces que estaba equivocado en cuanto al contenido de la voluntad general: «cela ne prouve autre chose si non que je m'étais trompé et ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas». Y ya que, siguiendo a Rousseau, la voluntad general coincide con la verdadera libertad, sucede que el vencido no era libre. Con esta lógica jacobina es posible justificar también el gobierno de la minoría sobre la mayoría, y eso precisamente apelando a la democracia. Queda a salvo el núcleo del principio democrático, es decir, la afirmación de la identidad entre la ley y la voluntad del pueblo, y, en el fondo, para una lógica abstracta, no existe ninguna diferencia si se identifica la voluntad del pueblo, ya que no puede existir en ningún caso

la voluntad unánime de todos los ciudadanos del Estado (incluidos los menores de edad).

Si se concede el derecho de voto, en una extensión cada vez más amplia, a un número creciente de personas, es ello síntoma del afán por conseguir la identidad entre Estado y pueblo, basándose en una determinada opinión sobre las condiciones bajo las cuales se supone esta identidad como real. No obstante, esto no modifica en nada la idea fundamental de que, de una forma lógica, todos los argumentos democráticos se basan en una serie de identidades. Forman parte de esta serie: identidad entre gobernantes y gobernados, dominadores y dominados, identidad entre el pueblo y su representación en el parlamento, identidad entre Estado y pueblo que vota, identidad entre Estado y ley y, finalmente, identidad entre lo cuantitativo (mayoría numérica o unanimidad) y lo cualitativo (lo justo de la ley).

Pero estas identidades no son una realidad palpable, sino que, meramente, se basan en el reconocimiento de tal identidad. Ni jurídica, ni política ni sociológicamente se trata de igualdades reales, sino de identificaciones. La ampliación del derecho de voto, el acortamiento de los períodos electorales y la introducción y extensión del plebiscito, en pocas palabras, todo aquello que se ha venido denominando como tendencias e instituciones de la democracia directa y que, según ya indicamos arriba, está dominado por el ideal de la identidad, es, consecuentemente, democrático, pero no puede conseguir nunca, una identidad absoluta y directa, *in realitate presente*. Siempre subsiste una distancia entre la igualdad real y el resultado de la identificación. Claro está que la voluntad del pueblo es siempre idéntica a la voluntad popular, tanto en cuanto se decide a partir del «sí» o el «no» de millones de votos entregados, o cuando un individuo comparte, incluso sin mediar votación, la voluntad del pueblo, o bien cuando el pueblo, de alguna manera, se manifiesta por «aclamación». Todo depende de cómo se constituya esta voluntad. Aún no ha sido solucionada la antiquísima dialéctica de la teoría de la voluntad del pueblo: la minoría

puede estar en posesión de la voluntad verdadera del pueblo y, además, el pueblo puede ser engañado; son conocidas desde hace tiempo las técnicas de la propaganda y la manipulación de la opinión pública. Esta dialéctica es tan antigua como la democracia misma y no comienza en ningún caso con Rousseau y los jacobinos. Ya en los comienzos de la democracia moderna nos encontramos con la extraña contradicción de que los demócratas radicales consideran su radicalismo democrático como criterio de selección para distinguirse de los demás como los verdaderos representantes de la voluntad del pueblo, lo que resulta un exclusivismo muy poco democrático, que se plasma, en principio, de forma práctica en la concesión de derechos políticos sólo a los representantes de la verdadera democracia, generándose así, al mismo tiempo, una nueva aristocracia — antiguo fenómeno sociológico que se repite en todas las revoluciones y que no aparece únicamente con los socialistas de noviembre de 1918, sino que en 1848 hicieron gala de ello por todas partes los denominados *républicains de la veille*—. Resulta lógico considerar, por tanto, que sólo es posible instaurar la democracia en un pueblo que piensa realmente en forma democrática. Las primeras democracias directas de los tiempos modernos, los levellers de la revolución puritana, no han podido hurtarse de esta dialéctica democrática. Lilburne, su paladín, afirma, en su *Legal Fundamental Liberties of the People of England* (1649), que sólo los bien intencionados, los *well-affected*, deberían tener el derecho de voto y que los representantes elegidos por estos bien intencionados deberían de tener la capacidad de legislar totalmente en sus manos; asimismo afirma que la constitución debería de ser un contrato firmado por los bien intencionados².

De modo que parecería que el destino de la democracia es disolverse a sí misma en el problema de la formación de voluntades. Para el demócrata radical, la democracia

² *The Clarke Papers*, edited by C. H. Firth, vol. II (Camden Society, MDCCCXCIV), pp. 257-258.

la democracia con la frase: la opinión pública hoy imperante es algo tan tonto que, tratándola de manera adecuada, puede ser llevada a prescindir de su propio poder; aunque eso significaría... «demander un acte de bon sens à ce qui est privé de sens, mais n'est-il pas toujours possible de trouver des motifs absurdes pour un acte qui ne l'est point?»⁴. A este respecto, hay coincidencia en ambos bandos. Si los teóricos del bolchevismo suprimen la democracia en nombre de la verdadera democracia y si los enemigos de la democracia confían en poder engañarla, presuponen los unos la veracidad teórica de los principios democráticos y, los otros, su dominio real, con el que hay que contar. Al parecer, sólo el fascismo italiano no insiste en ser «democrático». Aparte de él, hay que afirmar que el principio democrático es, por el momento y generalmente, aceptado sin discusión.

Esto tiene importancia en el tratamiento jurídico-filosófico del derecho público. Ni la teoría ni la práctica del derecho estatal o del derecho internacional pueden existir sin ningún concepto de legitimidad y, por ello, es importante que el tipo de legitimidad existente hoy día sea realmente democrático. La evolución que se ha producido desde 1815 hasta 1918 puede ser representada como la evolución del concepto de legitimidad: desde la legitimidad dinástica hasta la democrática. El principio democrático tiene que exigir hoy una significación análoga, igual que anteriormente el monárquico. No es cuestión de extendernos ahora sobre este tema, pero sí hay que mencionar al menos que un concepto como el de la legitimidad no puede cambiar su sujeto sin cambiar también su estructura y contenido. Existen dos tipos distintos de legitimidad, sin que por ello el concepto haya dejado de ser imprescindible y siga cumpliendo funciones esenciales aunque los juristas no son del todo conscientes de esto. Desde el punto de vista del derecho político, cualquier gobierno es considerado, por regla general, provisional, mien-

⁴ Ch. Maurras, *L'avenir de l'intelligence*, 2.^a ed., 1905, p. 98

tras no haya sido reconocido por una asamblea constituyente establecida según los principios democráticos, apareciendo como una usurpación cualquier poder que no haya sido constituido sobre esta base. Así pues, se supone (aunque esta suposición no emana de ninguna manera del principio de la democracia) que el pueblo ya está realmente maduro, por lo que no necesita una dictadura educativa según el modelo jacobino. La extendida convicción jurídica y el concepto de la legitimidad basado en la exigencia de una asamblea constitucional se expresa hoy en el derecho internacional en el modo en que es enjuiciada la intervención en los asuntos constitucionales de un Estado. Se dice que la diferencia fundamental entre la Santa Alianza y la contemporánea «Sociedad de las Naciones» consiste en que la «Sociedad de las Naciones» garantiza sólo el *statu quo* exterior de sus miembros, absteniéndose de cualquier intervención en los asuntos internos. Pero, siguiendo el razonamiento según el cual el concepto monárquico de la legitimidad puede dar lugar a intervenciones, es posible justificar, alegando el derecho a la autodeterminación de los pueblos, una intervención. En numerosas protestas, provenientes de las convicciones democráticas, contra el gobierno soviético es posible reconocer la principal condición previa de esta doctrina democrática de la no-intervención, es decir, que la constitución no debe contradecir la voluntad del pueblo. Si una constitución se impone, infringiendo los principios democráticos, se puede entonces establecer el derecho a la autodeterminación del pueblo, lo que se llevará a cabo, precisamente, por vía de la intervención. La intervención, basada en el concepto monárquico de la legitimidad, sólo resulta ilegal para las ideas democráticas porque infringe el principio democrático de la autodeterminación de los pueblos. Pero el establecimiento de la libre determinación mediante una intervención que liberase al pueblo de un tirano no infringiría el principio de la no-intervención, sino que, sencillamente, generaría las condiciones para el establecimiento del principio de la no-intervención. También una moderna «Liga de las Naciones» con una base

la democracia con la frase: la opinión pública hoy imperante es algo tan tonto que, tratándola de manera adecuada, puede ser llevada a prescindir de su propio poder, aunque eso significarla... «demander un acte de bon sens à ce qui est privé de sens, mais n'est-il pas toujours possible de trouver des motifs absurdes pour un acte qui ne l'est point?»⁴. A este respecto, hay coincidencia en ambos bandos. Si los teóricos del bolchevismo suprimen la democracia en nombre de la verdadera democracia y si los enemigos de la democracia confían en poder engañarla, presuponen los unos la veracidad teórica de los principios democráticos y, los otros, su dominio real, con el que hay que contar. Al parecer, sólo el fascismo italiano no insiste en ser «democrático». Aparte de él, hay que afirmar que el principio democrático es, por el momento y generalmente, aceptado sin discusión.

Esto tiene importancia en el tratamiento jurídico-filosófico del derecho público. Ni la teoría ni la práctica del derecho estatal o del derecho internacional pueden existir sin ningún concepto de legitimidad y, por ello, es importante que el tipo de legitimidad existente hoy día sea realmente democrático. La evolución que se ha producido desde 1815 hasta 1918 puede ser representada como la evolución del concepto de legitimidad: desde la legitimidad dinástica hasta la democrática. El principio democrático tiene que exigir hoy una significación análoga, igual que anteriormente el monárquico. No es cuestión de extendernos ahora sobre este tema, pero sí hay que mencionar al menos que un concepto como el de la legitimidad no puede cambiar su sujeto sin cambiar también su estructura y contenido. Existen dos tipos distintos de legitimidad, sin que por ello el concepto haya dejado de ser imprescindible y siga cumpliendo funciones esenciales aunque los juristas no son del todo conscientes de esto. Desde el punto de vista del derecho político, cualquier gobierno es considerado, por regla general, provisional, mien-

⁴ Ch. Maurras, *L'avenir de l'intelligence*, 2.ª ed., 1905, p. 98.

tras no haya sido reconocido por una asamblea constituyente establecida según los principios democráticos, apareciendo como una usurpación cualquier poder que no haya sido constituido sobre esta base. Así pues, se supone (aunque esta suposición no emana de ninguna manera del principio de la democracia) que el pueblo ya está realmente maduro, por lo que no necesita una dictadura educativa según el modelo jacobino. La extendida convicción jurídica y el concepto de la legitimidad basado en la exigencia de una asamblea constitucional se expresa hoy en el derecho internacional en el modo en que es enjuiciada la intervención en los asuntos constitucionales de un Estado. Se dice que la diferencia fundamental entre la Santa Alianza y la contemporánea «Sociedad de las Naciones» consiste en que la «Sociedad de las Naciones» garantiza sólo el *statu quo* exterior de sus miembros, absteniéndose de cualquier intervención en los asuntos internos. Pero, siguiendo el razonamiento según el cual el concepto monárquico de la legitimidad puede dar lugar a intervenciones, es posible justificar, alegando el derecho a la autodeterminación de los pueblos, una intervención. En numerosas protestas, provenientes de las convicciones democráticas, contra el gobierno soviético es posible reconocer la principal condición previa de esta doctrina democrática de la no-intervención, es decir, que la constitución no debe contradecir la voluntad del pueblo. Si una constitución se impone, infringiendo los principios democráticos, se puede entonces restablecer el derecho a la autodeterminación del pueblo, lo que se llevará a cabo, precisamente, por vía de la intervención. La intervención, basada en el concepto monárquico de la legitimidad, sólo resulta ilegal para las ideas democráticas porque infringe el principio democrático de la autodeterminación de los pueblos. Pero el establecimiento de la libre determinación mediante una intervención que liberase al pueblo de un tirano no infringiría el principio de la no-intervención, sino que, sencillamente, generaría las condiciones para el establecimiento del principio de la no-intervención. También una moderna «Liga de las Naciones» con una base

democrática precisa del concepto de legitimidad y, en consecuencia, la posibilidad de intervención, en el caso de que se infrinjan los principios que constituyen su base jurídica⁵.

De modo que es posible suponer hoy en día que muchas investigaciones jurídicas parten del reconocimiento de las doctrinas democráticas, sin caer en el malentendido de hacer todas las identificaciones que comprende la realidad política de la democracia. En lo concerniente a la teoría, y en tiempos de crisis también en la práctica, la democracia resulta impotente frente a la argumentación jacobina, es decir, frente a la decisiva identificación de una minoría con el pueblo y frente a la decisiva transmisión del concepto desde lo cuantitativo a lo cualitativo. Por lo tanto, el interés se dirige hacia la educación y formación de la voluntad del pueblo, y la creencia de que todo el poder emana del pueblo recibe un significado similar al de la creencia de que todo el poder de la autoridad procede de Dios. Cada una de estas frases posibilita, ante la realidad política, distintas formas de gobierno y diversas consecuencias jurídicas. Una visión científica de la democracia tendrá que desplazarse a un terreno especial, que he denominado «teología política»⁶. Ya que en el siglo XIX los conceptos de parlamentarismo y democracia estaban de tal manera unidos que eran aceptados como una misma cosa, había que anteponer las siguientes observaciones acerca de la democracia. Puede existir una democracia sin eso que se ha venido a llamar parlamentarismo moderno, al igual que puede existir un parlamentarismo sin democracia; por otra parte, la dictadura no es el decisivo opuesto de la democracia, del mismo modo en que tampoco la democracia lo es de la dictadura.

⁵ Sobre este tema: Carl Schmitt, *Die Kernfrage des Völkerbundes*, Berlin, 1920.

⁶ *Politische Theologie; vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München-Leipzig, 1922.

II. LOS PRINCIPIOS DEL PARLAMENTARISMO

En la lucha entre la representación del pueblo^{*} y la monarquía se denominaba gobierno parlamentario al gobierno influido de modo decisivo por la representación del pueblo; la palabra fue aplicada a un determinado tipo de poder ejecutivo. Por ello, el sentido del concepto de «parlamentarismo» fue modificándose. Un «gobierno parlamentario» presupone un parlamento en funciones, y la exigencia de tal gobierno implica que se parte del parlamento como una institución ya existente a fin de ampliar sus competencias. En lenguaje del constitucionalismo: que el poder legislativo ejerza su influencia sobre el poder ejecutivo. El concepto fundamental del principio parlamentario no puede radicar esencialmente en esta participación del parlamento en el gobierno; en cuanto a la cuestión que aquí nos interesa, no cabe esperar gran cosa de una discusión sobre este postulado del gobierno parlamentario. Trataremos aquí el fundamento intelectual último del parlamentarismo mismo y no la ampliación del poder del parlamento. ¿Por qué, para muchas generaciones, ha sido el parlamento un *ultimum sapientiae* y en qué se basa la fe de todo un siglo en esta institución? La exigencia de que el parlamento controle al gobierno y ejerza su influencia en la designación de los ministros presupone dicha fe.

* *Volksvertretung*, «parlamento»; textualmente: «representación del pueblo» (N. de los T.).

La justificación más antigua del parlamento, repetida una y otra vez a través de todos los siglos, radica en la ponderación de la «expeditividad»¹ externa: sería el pueblo, en su totalidad real, quien debería decidir, como habría ocurrido antiguamente cuando todos los miembros de una comunidad podían reunirse bajo el tito de la aldea; pero hoy, por razones prácticas, resulta imposible que todos se reúnan al mismo tiempo en un lugar y tampoco es factible preguntar a todos acerca de cualquier detalle. En base a esto, es lógico servirse de una comisión electa, constituida por personas de confianza. Y eso es precisamente el parlamento. Así se genera la conocida escala: el parlamento es una comisión del pueblo y el gobierno una comisión del parlamento. Por ello, la idea del parlamentarismo aparece como algo esencialmente democrático. Pero, a pesar de toda la simultaneidad y todas sus conexiones con las ideas democráticas, no lo es, como tampoco resulta conveniente bajo un punto de vista práctico. Si, por razones prácticas y técnicas, unas cuantas personas de confianza son las que deciden en lugar del pueblo, también podrá decidir, en nombre del mismo pueblo, una única persona de confianza. Y esta argumentación, sin dejar de ser democrática, justificaría un cesarismo antiparlamentario. Por ello, la idea del parlamentarismo no puede ser específica de la democracia, como tampoco puede ser lo esencial que el parlamento sea una comisión del pueblo, un consejo de personas de confianza. Supone incluso una contradicción que el parlamento, como primera comisión, deba de ser independiente del pueblo durante todo un período entre elecciones y no pueda ser relevado a voluntad, mientras que el gobierno parlamentario, la segunda comisión, sigue dependiendo de la confianza de la primera comisión, siendo, por tanto, releuable en cualquier momento.

¹ Egon Zweig, *Die Lehre vom pouvoir constituant*, Tübingen, 1909, passim.

I. DISCUSIÓN PÚBLICA

La *ratio* del parlamento radica, según la acertada denominación de Rudolf Smend², en lo «dinámico-dialéctico», es decir, en un proceso de controversias entre contradicciones y opiniones, de lo que resultaría la auténtica voluntad estatal. Así pues, lo esencial del parlamento es la deliberación pública de argumento y contraargumento, el debate público y la discusión pública, parlamentaria, sin tener en cuenta automáticamente la democracia³. Podemos encontrar las ideas más absolutamente típicas en la obra del absolutamente típico representante del parlamentarismo: Guizot. Partiendo del derecho (en contraposición al poder), menciona Guizot, como características esenciales del sistema que garantiza el dominio del derecho, las siguientes: 1) que los *pouvoirs* siempre estén obligados a discutir, buscando así, entre todos, la verdad; 2) que la publicidad de toda la vida estatal sitúe a los *pouvoirs* bajo el control de los ciudadanos; 3) que la libertad de prensa induzca a los ciudadanos a buscar la verdad por sí mismos, comunicándosela al *pouvoir*⁴. A consecuen-

² *Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch Verhältniswahl*, en la edición especial de la Facultad de Bonn, en homenaje a Karl Bergbohm, Bonn, 1919, p. 278; *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, edición especial de la Facultad de Derecho de Berlín, en homenaje a Wilhelm Kahl, Tübingen, 1923, p. 22.

³ De entre las observaciones características, mencionaremos aquí: Esmein, *Elements de droit constitutionnel*, 5.ª ed., 1909, p. 274: «Car le régime représentatif [para él, el parlamentarismo] est essentiellement un régime de débat et de libre discussion»; además, la 7.ª ed. de la misma obra, Esmein-Nézard, 1921, t. I, p. 448: explica todas las instituciones del derecho constitucional parlamentario de hoy a partir de que tal sistema de gobierno «suppose la pleine liberté de décision et de discussion» de la asamblea legislativa. También, H. Laski, *The foundations of Sovereignty*, New York, 1921, p. 36: «the fundamental hypothesis of government in a representative system is that is government by discussion. Comparar también con la p. 35. Ver llamada en dicho ensayo.

⁴ Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Bruxelles, 1851, t. II, pp. 10-11. El libro se formó a partir de

cia de ello, el parlamento es el lugar donde las partículas de razón, que se hallan desigualmente distribuidas entre las personas, se agrupan, siendo convertidas en poder público. Esta parecería ser una imagen típicamente racional-

conferencias pronunciadas por Guizot desde 1820 y sufrió frecuentes cambios. Es el fruto de los pensamientos y observaciones de un eminente sabio, un experimentado político y una persona honrada, en los años comprendidos entre 1814 y 1848. Su teoría del parlamentarismo, impregnada del espíritu anglosajón, es denominada por Guizot en el epílogo (con fecha de mayo de 1851) «la foi et l'espérance qui ont rempli ma vie et qui ont été, jusqu'à ces derniers jours, la foi et l'espérance de notre temps». Krabbe, en su obra *Die moderne Staatsidee*, Haag, 1919, p. 178, supo captar excelentemente la significación de Guizot. Por su carácter resumido, pero muy ilustrativo, citaremos extensamente la mencionada observación de Guizot: «C'est de plus le caractère du système qui n'admet nulle part la légitimité du pouvoir absolu. D'obliger tous les citoyens à chercher sans cesse, et dans chaque occasion, la vérité, la raison, la justice, qui doivent régler le pouvoir de fait. C'est ce que fait le système représentatif: 1.º par la discussion qui oblige les pouvoirs à chercher en commun la vérité; 2.º par la publicité qui met les pouvoirs occupés de cette recherche sous les yeux des citoyens; 3.º par la liberté de la presse qui provoque les citoyens eux-mêmes à chercher la vérité et à la dire au pouvoir». En la expresión «sistema representativo», representación significa la representación del pueblo (razonable) en el parlamento. Muy ilustrativo de la confusión del siglo XIX es la equiparación de sistema representativo y parlamentarismo. Pero en el concepto de representación subyace una problemática profunda, generalmente aún no consciente. Para el interés del presente ensayo, basta con hablar aquí únicamente acerca del parlamentarismo, limitándonos a insinuar brevemente la particularidad específica del verdadero concepto de *representación*: pertenece esencialmente a la esfera de lo público (a diferencia de representación [comercial] [*Stellvertretung*], cometido [*Auftrag*], mandato, etc., que pertenecen, por su origen, a la naturaleza del Derecho civil) y presuponen tanto en el caso del representado como del representante y, asimismo, en el caso de aquella persona ante quien se representa, una dignidad personal (a diferencia de la representación de intereses, gestión comercial, etc.). Así, para dar un ejemplo ilustrativo y típico, en el siglo XVIII el que representa al príncipe frente a otro príncipe es un embajador (que debe pertenecer a la aristocracia), mientras que los asuntos económicos, al igual que los restantes asuntos, son ejecutados por un «agente». En la lucha del parlamentarismo contra la monarquía absoluta, aparece el parlamento como representante del pueblo (imaginado como una unidad compleja). Allí donde el pueblo se convirtió en «representado», el rey solamente podía conservar su dignidad como representante del pueblo (así en la Constitución francesa de 1791).

lista; no obstante, definir al parlamento moderno como una institución generada a partir del espíritu racionalista sería incompleto y poco preciso. Su última justificación y trascendente evidencia se basan en que este racionalismo no es absoluto ni directo, sino que es algo relativo en un sentido específico. Ante esta opinión de Guizot, hizo Mohl la siguiente objeción: ¿dónde existe la seguridad de que, precisamente en el parlamento, se hallen los portadores de las partículas de razón? La respuesta hay que buscarla en los conceptos de la libre competencia y la armonía preestablecida, que, en cualquier caso, aparecen tanto en la institución del parlamento como en la política en general, a menudo bajo disfraces apenas reconocibles.

mientras que donde se mantuvo la monarquía absoluta fue preciso negar la posibilidad o la permisibilidad de la representación del pueblo, intentándose, por tanto, convertir el parlamento en una representación de los intereses corporativistas (como ocurre en Alemania desde 1815 a 1848). El hecho de que un parlamento sea denominado «libre», e independiente del mandato imperativo del votante, como asamblea representativa en un determinado sentido, se explica a partir del énfasis puesto en un importante detalle de tipo práctico. En realidad, el parlamento no depende (como representante del pueblo entero) de los votantes, ya que éstos no son el pueblo entero ni la nación. Cuando ya no es posible imaginar el concepto de la persona, volviéndose a la discusión objetiva (es decir, en el transcurso del siglo XIX), la suma de los ciudadanos que votan (o su mayoría) pasa a confundirse con la primordial personalidad del pueblo y la nación, perdiéndose el sentido de la representación del pueblo, así como de la representación en sí. Ya en la lucha por la representación, entablada en Alemania desde 1815 a 1848, el confusionismo es increíble, siendo imposible distinguir si el parlamento debe representar al pueblo ante el rey (es decir, existen, dentro de una nación, *dos representados*, pueblo y rey), o si el parlamento, junto al rey, representa a la nación (es decir, existen, como en la Constitución francesa de 1791, *dos representantes*). Tanto en las descripciones históricas de la asamblea nacional francesa como en las de la lucha alemana por una «constitución representativa» aparece confuso un concepto tan esencial como el de representación. Lo mismo puede decirse de la obra de Karl Löwenstein, *Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789*, München, 1922, obra que, por lo demás, resulta meritoria y de gran valor. La disertación de Emil Gerber, Bonn, 1926, versa sobre el concepto de la representación en la literatura desde 1815 hasta 1848.

Es necesario entender el liberalismo como un sistema consecuente, polifacético y metafísico. Habitualmente sólo se discute la consecuencia económica de que la armonía social de los intereses y el mayor incremento posible de la riqueza son generados automáticamente a partir de la libre competencia económica de los individuos particulares, la libertad de contratación, la libertad de comercio y la libertad profesional. Pero todo ello sólo representa una aplicación del general principio liberal. Equivale a decir que la verdad se genera a partir de la libre competencia de opiniones y que la armonía es el resultado automático de dicha competencia. Aquí se encuentra también el núcleo del espíritu de estas ideas, su específica relación con la verdad, que se convierte en una mera función de la eterna competencia de las opiniones. Y, en cuanto a la verdad, significa renunciar a un resultado definitivo. Al pensamiento alemán esta eterna discusión le resultaba muy accesible gracias a la imagen romántica de la eterna conversación; y, a este respecto, comentemos de paso que en este contexto ya se evidencia toda la escasa claridad ideológica de las opiniones habituales acerca de la política alemana del romanticismo, calificada de conservadora y antiliberal. La libertad de prensa, la libertad de reunión y la libertad de discusión no son únicamente algo útil y conveniente, sino cuestiones vitales para el liberalismo. Guizot, en su exposición de las tres características del parlamentarismo, enumeró como tercera característica, además de la discusión y la publicidad, la libertad de prensa. Es fácil apreciar que la libertad de prensa es sólo un medio para la discusión y para lo público, es decir, que no supone un factor independiente en sí, sino que representa el medio característico para las otras dos características, lo que justifica que Guizot ponga especial énfasis en ella.

Sólo reconociendo la posición primordial que ocupa la discusión dentro del sistema liberal reciben su verdadero significado las dos exigencias políticas típicas del racionalismo liberal, pudiendo entonces ser elevadas desde la confusa atmósfera de los tópicos y conveniencias político-tácticas hasta la clarividencia científica: el postulado de

la publicidad de la vida política y la exigencia de la separación de poderes, de la cual deberá de resultar automáticamente lo correcto como equilibrio. Dado el trascendental significado que en las ideas liberales recibe la publicidad, sobre todo en cuanto al poder de la opinión pública, parecería existir a este respecto una identidad entre liberalismo y democracia, pero, al parecer, éste no es el caso en la teoría de la separación de poderes. Por el contrario, esta separación fue utilizada por Hasbach para elaborar la contradicción más dura entre liberalismo y democracia⁶. La separación en tres de los poderes, la distinción entre el contenido del poder legislativo y el del ejecutivo y el rechazo de la idea de que la plenitud del poder estatal pueda concentrarse en un solo punto, todo ello supone de hecho una contradicción con el concepto de identidad democrática. Así, resulta que los dos postulados no son en principio iguales. De entre la enorme cantidad de ideas diferentes que van asociadas a ambas exigencias, sólo destacaremos aquí aquello que resulta necesario para reconocer el centro intelectual del parlamentarismo moderno.

2. LA PUBLICIDAD

La fe en la opinión pública tiene sus raíces en un concepto que no aparece bien precisado en la extensa literatura existente sobre la opinión pública, ni tampoco en la famosa obra de Tönnies⁷: es menos importante la opinión pública que lo público de la opinión. Esto se evidencia cuando se reconoce la contradicción histórica de la que procede dicha exigencia, es decir, la teoría imperante sobre los secretos de estado que aparece en numerosos escritos de los siglos XVI y XVII, los *arcana rei publicae*. Esta

⁶ *Die moderne Demokratie*, Jena, 1913, reimpresión en 1921; *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, Stuttgart, 1919, y el ensayo «Gewaltentrennung, Gewaltenteilung und gemischte Staatsform», *Vierteiljahrsschrift für soziale und Wirtschaftsgeschichte*, XIII, 1916, p. 562.

⁷ *Kritik der öffentlichen Meinung*, Berlin, 1922, p. 100.

teoría, tan aplicada, comienza con la literatura sobre la razón de Estado, la *ratio Status*, de la cual es realmente la idea central. En lo relativo a la historia teórica tiene su principio en Maquiavelo, encontrando su culminación en Paolo Sarpi. Citaremos, como ejemplo del tratamiento sistemático y metódico⁸ que aplicaron a esta teoría los intelectuales alemanes, el libro de Arnold Clapmarius. Es, en suma, una doctrina que trata Estado y política sólo como una técnica para mantener y ampliar el poder. Contra el «maquiavelismo» se generó una gran literatura antimachiavélica que, iniciada bajo la influencia de la «Noche de San Bartolomé» (1572) expresa su indignación ante la inmoralidad de tales máximas. Entonces, al ideal del poder como una técnica política, se contraponen los conceptos de derecho y justicia. Argumentándose, de este modo, y en especial por los autores monarcómanos, contra el absolutismo de los príncipes. En la historia de las ideas, la controversia es, al principio, sólo un exponente de la antigua lucha entre poder y derecho: se combate la técnica maquiavélica del poder con una ética (*ethos*) jurídica. No obstante, esta caracterización no es completa, ya que, poco a poco, irán desarrollándose contraexigencias específicas: precisamente los postulados de la publicidad y el equilibrio de los poderes; este último intenta acabar con la concentración de poder del absolutismo mediante la separación de los poderes; el postulado de la publicidad tiene su enemigo específico en la idea de que los *arcana* — secretos político-técnicos, de hecho tan necesarios al absolutismo — son conaturales a toda política, así como el secreto de los negocios y finanzas es propio de la vida económica basada en la propiedad privada y la competencia.

La política de gabinete, ejecutada por unas cuantas personas a puerta cerrada, aparece ahora como algo *eo ipso*

⁸ Más detalles en mi libro sobre la dictadura, München-Leipzig, 1921, pp. 14 ss.; asimismo, Meinecke, *Die Idee der Staatsräson*, München/Berlin, 1924; también mi reseña a esta obra *Archiv für Sozialwissenschaften*, núm. 56, cuaderno 1.

malvado y, por tanto, la publicidad de la vida política, ya por el mero hecho de ser público, como algo bueno y correcto. La publicidad recibe un valor absoluto, aunque, en principio, se trata tan sólo de un medio práctico contra la política secreta, burocrática, profesional y técnica del absolutismo. La eliminación de la política y la diplomacia secretas se convierte en el remedio contra cualquier mal político y contra toda corrupción; la publicidad se transforma en el absolutamente eficaz instrumento de control. No obstante, este carácter absoluto no le fue conferido hasta la Ilustración del siglo XVIII. La luz de la publicidad es la luz de la Ilustración, la liberación de las supersticiones, del fanatismo y de intrigas ambiciosas. En cualquier sistema imbuido del despotismo ilustrado, la opinión pública desempeña el papel del correctivo absoluto. El poder del déspota puede ser tanto mayor cuanto más se extienda la Ilustración, pero la opinión pública ilustrada impide cualquier abuso. Los ilustrados así lo sobreentienden. Le Mercier de la Rivière lo expuso de manera sistemática; Condorcet intentó sacar conclusiones prácticas, con tal fe entusiasta en la libertad de expresión y prensa que uno se queda conmovido al recordar la experiencia de las últimas generaciones: allí donde reina la libertad de prensa, el abuso de poder resulta imposible; un único periódico libre es capaz de acabar con el tirano más poderoso; la tipografía es la base de la libertad, *l'art créateur de la liberté*⁹. También a este respecto, fue Kant un exponente de las creencias políticas de su tiempo, de la fe en el progreso del periodismo y de la capacidad del público de ilustrarse de modo inevitable simplemente con dis-

⁹ Así, en el *Discours sur les conventions nationales* (1 de abril de 1791), y en el discurso sobre Monarquía y República (también de 1791, *Oeuvres XI*). La fe en la tipografía es uno de los signos más característicos de la Ilustración revolucionaria. Un ensayo de año 1 de la República (aparecido en el *Citateur Républicain*, Paris, 1834, p. 97) enumera sus consecuencias: se desvanecerá cualquier carencia de libertad, cualquier vicio, cualquier obstáculo a la felicidad en general, acabarán las guerras y, en su lugar, vendrá la riqueza, la abundancia y la virtud — *tels seront les biensfaits de l'imprimerie* —

poner de la libertad para ilustrarse¹⁰. En Inglaterra es J. Bentham; el fanático del buen sentido liberal, quien (aunque hasta la fecha la argumentación en Inglaterra había sido sobre todo de tipo práctico y pragmático) proclama la relevancia de la libertad de prensa en un sistema liberal: la libertad de la discusión pública, en especial la libertad de prensa, es la más eficaz protección contra la arbitrariedad política, el *controlling power*, el real *check to arbitrary power*, etc.¹¹. En un desarrollo posterior, aparecerá también aquí la contradicción existente en relación con la democracia. J. St. Mill observó con desesperada preocupación, la posibilidad de que existiera una contradicción entre democracia y libertad: la eliminación de la minoría. El mero pensamiento de que se pudiera arrebatar a una única persona la posibilidad de expresar su opinión sume al pensador positivista en una inexplicable intranquilidad, porque, se dice, cabe la posibilidad de que esa única persona se hubiera acercado más que nadie a la verdad.

La opinión pública, protegida por la libertad de expresión, por la libertad de prensa, por la libertad de reunión y por la inmunidad parlamentaria, representa para el sistema liberal la libertad de opiniones, en todo el alcance que pueda tener la palabra libertad en ese sistema. Allí donde la publicidad puede convertirse en obligación, como en el caso del cumplimiento del derecho del individuo a votar, en el momento del paso de lo privado a lo público, aparece la exigencia contraria: la del secreto electoral. La libertad de opinión es una libertad individual, necesaria para la competencia entre opiniones, en la que gana la mejor opinión.

¹⁰ Véase Erich Kaufmann, *Kritik der neukantischen Rechtsphilosophie*, Tübingen, 1921, pp. 60-61.

¹¹ En el escrito *On liberty of the Press and Public Discussion*, 1821.

3. LA SEPARACIÓN DE PODERES (EL EQUILIBRIO) [1]

En el parlamentarismo moderno, la fe en la opinión pública se une a un segundo concepto, más bien de tipo organizativo: la separación o equilibrio entre las distintas actividades e instancias estatales. También aquí ejerce su influencia el concepto de una cierta competencia, de la que surgirá lo correcto como resultado. El hecho de que con la separación de poderes el parlamento recibe la función del poder legislativo, quedando limitado a ello, relativiza el racionalismo que está en la base de la idea de equilibrio, diferenciando este sistema, como expondremos más adelante, del racionalismo absoluto de la Ilustración. Ya no es preciso extenderse demasiado sobre el significado general del concepto de equilibrio. De entre las ideas que se repiten de forma típica en la historia de las concepciones políticas y del derecho político, y cuya investigación sistemática apenas ha comenzado (me limitaré a citar como ejemplos: el Estado como maquinaria, el Estado como organismo, el rey como clave del arco de una bóveda, como bandera, o como «alma» del barco), es el del equilibrio el concepto más importante de los tiempos modernos. Desde el siglo XVI destacan todo tipo de equilibrios en la totalidad de los campos de la vida intelectual humana (W. Wilson fue el primero en señalarlo en sus discursos sobre la libertad): el equilibrio comercial en la economía nacional, el equilibrio europeo en la política exterior, el equilibrio cósmico de atracción y repulsión, el equilibrio de las pasiones en Malebranche y Shaftesbury, incluso el equilibrio alimenticio de J. J. Moser. En lo que respecta a la teoría del Estado, basta citar algunos nombres para extraer el significado central de este concepto universal: Harrington, Locke, Bolingbroke, Montesquieu, Mably, de Lolme, el *Federalist* y la Asamblea Nacional

[1] La palabra «Balancierung» significa, textualmente, «equilibramiento», es decir, el proceso por el que se intenta alcanzar el equilibrio.

francesa de 1789, y, para mencionar algunos ejemplos modernos, Maurice Hauriou utiliza, en su obra *Principes de droit public*, el concepto del equilibrio para cualquier problema de la vida estatal y administrativa, y el gran éxito de la definición de R. Redslob del gobierno parlamentario (1918) muestra cuán fuerte efecto puede tener aún hoy.

Aplicado a la institución del parlamento, este concepto general afecta a un contenido especial. Es preciso recalcarlo, ya que también Rousseau está imbuido del mismo, si bien sin esa especial aplicación al parlamento¹². Aquí, en el parlamento, se lleva a cabo un equilibrio que presupone el racionalismo moderado de tales conceptos de equilibrio. Bajo la sugestiva influencia de una tradición de tratados, que simplificó la teoría de la separación de poderes de Montesquieu, uno se ha acostumbrado a ver únicamente que el parlamento se contrapone, como una parte de las funciones estatales, a las demás partes (ejecutivo y justicia). No obstante, el parlamento no debe de ser sólo un miembro del equilibrio, sino, precisamente por ser el poder legislativo, tiene que estar equilibrado en sí mismo. Todo esto se basa en un modo de pensar que crea la multiplicidad por doquier, a fin de instaurar, en un sistema de negociaciones, en lugar de una unidad absoluta, el equilibrio resultante de una dinámica immanente. En principio, esto se consigue equilibrando y mediatizando el poder legislativo mismo, a través de un sistema de dos cámaras o mediante instituciones federales; pero también dentro de una cámara se pone en funcionamiento, a consecuencia de un racionalismo especial, un equilibrio de puntos de vista y opiniones. La existencia de una oposición pertenece a la esencia misma del parlamento y de cada cámara. Y hay realmente una metafísica del sistema de dos partidos. Habitualmente, para justificar la teoría de la separación de poderes se utiliza, citando a Locke,

¹² Habla del equilibrio de los intereses en la *volonté générale*, véase *Contrat Social* II, cap. 9, apartado 4, II 11 nota; IV 4, apartado 25; IV 5; especialmente I 8 apartado 2; II 6 apartado 10; III 8, apartado 10.

una frase bastante banal: sería peligroso que la institución que promulga las leyes las ejecutara ella misma; supondría una tentación demasiado grande para la avaricia de poder de los seres humanos; por ello, ni el príncipe, como cabeza del poder ejecutivo, ni el parlamento, como órgano que promulga las leyes, deben reunir en sí todo el poder estatal. Sin embargo, las primeras teorías sobre la separación y el equilibrio de poderes se formularon a partir de las experiencias de la concentración del poder en el *Langes Parlement*, en 1640, pero, en cuanto comienza a desarrollarse una racionalización general de las teorías del Estado, se elabora, al menos en el Continente, una teoría constitucional con un concepto constitucional de las leyes. Desde esta óptica, la institución del parlamento debe ser entendida como un órgano estatal esencialmente legislativo. Sólo este concepto da sentido a la idea (hoy poco aceptada, pero de predominancia absoluta en los pensamientos de Europa occidental desde mediados del siglo XVIII) de que la constitución es equivalente a la separación de poderes. En el artículo 16 de la *Declaración de los Derechos Humanos y Ciudadanos* de 1789 halló esta idea su proclamación más famosa: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution». La idea de que separación de poderes es algo idéntico a constitución e integra su concepto aparece también como indiscutible en la filosofía alemana del Estado desde Kant hasta Hegel. Según esta concepción, dictadura no es lo contrario de democracia, sino que aquélla consistiría principalmente en la supresión de la separación de poderes, es decir, en la supresión de la constitución, es decir, en la supresión de la distinción entre poder legislativo y ejecutivo¹³.

¹³ Véase p. 149 de mi libro *Die Diktatur*.

4. EL CONCEPTO DE LO LEGISLATIVO EN EL PARLAMENTARISMO

El concepto parlamentario ya aparece en los monarcómanos. En el *Droit des Magistrats*, de Beza, se puede leer: «on doit juger non par exemples mais par loix». Las *vindiciae* de Junius Brutus se dirigen contra la *pestifera doctrina* de Maquiavelo, no sólo con un afán exacerbado de justicia, sino también con un cierto tipo de racionalismo; alegando la *geometrarum more*, contrapone a la persona concreta del *rex* el suprapersonal *regnum* y la *ratio* universal, que, según la tradición aristotélica y escolástica, integra la esencia de la ley. El rey tiene que obedecer las leyes, igual que el cuerpo obedece al alma. La normativa universal de la ley resulta del hecho de que la ley (al contrario de la voluntad o el mandato de una persona concreta) sólo es *ratio* sin ninguna *cupiditas* y no padece *turbatio*, mientras que la persona concreta *variis affectibus perturbatur*¹⁴. Con muchas modificaciones (pero siempre con la característica de lo «universal»), este concepto de la ley pasará a ser la base de las concepciones constitucionales. En Grotius aparece, mantenido bajo la forma escolástica de lo universal, como contraposición de lo *singularia*¹⁵. Toda la teoría del Estado de Derecho está basada en la contraposición de una ley general, anteriormente establecida, obligatoria para todos sin excepción y válida básicamente para todos los tiempos, y una orden personal impartida en cada caso concreto y considerando especiales circunstancias determinadas. Otto Mayer ha hablado en su famoso ensayo del carácter «invulnerable» de la Ley. Este concepto de la Ley está basado en la distinción racionalista entre lo general (ahora ya no universal) y lo singular. Los partidarios de la teoría del Estado de Derecho ven, sin más, en lo general un valor en sí más eleva-

¹⁴ Edición de Edimburgo, 1579, pp. 115-116.

¹⁵ *De jure belli ac pacis*, I. I c. III 6 (se utilizó la edición de Amsterdam de 1631). También Grotius utiliza la comparación con las matemáticas para justificar su valoración negativa del hecho particular.

do. Esto se evidencia especialmente en la obra de Locke en la contraposición entre *law* y *comission* que se encuentra en la base de sus argumentaciones. Este autor, clásico para la filosofía del Estado de Derecho¹⁶, es sólo un ejemplo de la controversia, que ha durado un siglo, acerca de la cuestión de quién es soberano, si la Ley impersonal o el Rey en persona¹⁷. También el gobierno de los Estados Unidos (de América) ha sido citado con especial insistencia como el gobierno de las leyes en oposición al gobierno de las personas¹⁸. La habitual definición de la soberanía hoy predominante, que tiene su origen en Bodin, se generó a partir del reconocimiento de que, considerando una circunstancia concreta, siempre será necesario hacer excepciones a la ley general y vigente, y que es el soberano quien decide sobre la excepción¹⁹. Así pues, tanto las teorías constitucionalistas como las absolutistas tienen su piedra angular en el concepto de ley, aunque, por supuesto, no en lo que en Alemania se ha venido llamando, desde Laband, ley en el sentido formal, es decir, todo lo que se elabora con la colaboración de la Representación popular, sino en el sentido de una fórmula determinada según características lógicas. La distinción fundamental sigue siendo si la ley es una fórmula general y racional o una medida, un decreto concreto y aislado, una orden.

Si una disposición dictada con la colaboración de la Representación popular recibe el nombre de ley, ello es así porque la representación popular, es decir, el parlamento

¹⁶ Las observaciones de Erich Kaufmann, *Untersuchungsausschuss und Staatsgerichtshof*, Berlin, 1920, p. 25 ss., son un magnífico ejemplo de la relevancia práctica y directa de Locke. Debemos subrayarlas por su importancia para el concepto material de la ley.

¹⁷ John Neville Figgis, *The divine right of Kings*, 2.^a, Cambridge, 1914.

¹⁸ Estas palabras de John Marshall aparecen como epigrafe del capítulo 16 del libro de James Beck sobre la constitución americana. Edición alemana de Alfred Friedmann, Berlin, 1926.

¹⁹ *Politische Theologie*, pp. 4 ss.

llega a la toma de sus decisiones por vía de parlamentar, valorando argumentos y contraargumentos, por lo que, en consecuencia, posee un carácter distinto que una orden basada únicamente en la autoridad. Hobbes, en su definición de la Ley, lo enuncia con una tajante antítesis: «every man seeth, that some lawes are addressed to all the Subjects in general, some to particular Provinces; some to particular Vocations; and some to particular Men». A este pensador absolutista le parece lógico («that Law is not Counsell, but Command»²⁰). Importa esencialmente la autoridad y no, como en el concepto racionalista del Estado de Derecho de la Ley, la verdad y la justicia. *Autoritas, non veritas facit Legem*. Bolingbroke, quien, como partidario de la teoría del equilibrio, piensa en términos de estado de derecho, expresa la contradicción entre *Government by constitution* y *Government by will*, distinguiendo de nuevo entre constitución y gobierno (*constitution and government*) en el sentido de que la constitución debe contener una regla válida para siempre, *at all times*, mientras que el gobierno es lo que realmente ocurre *at any time*; lo uno no es susceptible de ser cambiado; lo otro cambia con el tiempo y las circunstancias, etc.²¹. Toda la teoría de la *volonté générale* (esta voluntad es considerada valiosa por su carácter general, al contrario que la *volonté particulière*), imperante en las legislaciones durante los siglos XVII y XVIII, debe de ser entendida como expresión de este concepto de la Ley, como base del Estado de Derecho. También a este respecto, Condorcet es el típico representante del radicalismo ilustrado, para el que todo lo concreto es sólo un caso de aplicación de una Ley general. Toda la actividad, toda la vida del Estado, se limita, según él, a la Ley y a la aplicación de la Ley; asimismo, el poder ejecutivo sólo tiene la función de «faire un syllogisme dont la loi est la majeure; un fait plus ou moins générale la mineure; et la conclusion l'application de la loi». No sólo es la justicia, como se dice en la famo-

²⁰ *Leviathan*, cap. XXVI, p. 137, de la edición inglesa de 1651.

²¹ *Dissertation on parties*, letter X.

sa frase de Montesquieu, «la bouche qui prononce les paroles de la loi», sino también la administración²². En el proyecto de la constitución girondina de 1793, se pretendió introducirlo en el precepto: «Les caractères qui distinguent les loix sont leur généralité et leur durée infinie»²³. También se intenta situar el poder ejecutivo hasta un punto en que ya no ordene, sino que razone. «Les agents exécutifs n'ordonnent pas, ils raisonnent». Como último ejemplo de esta contradicción central y sistemática, citaremos la observación de Hegel sobre la naturaleza legislativa de la ley de presupuestos: la denominada ley de finanzas es, a pesar de la colaboración de los estamentos, esencialmente un asunto del gobierno; se la denomina impropriadamente como ley porque comprende la amplia, e incluso completa, extensión de las medidas externas del gobierno: «Dictar una ley por un año, y así todos los años, parecerá inadecuado incluso al sentido común humano, que distingue entre la sustancial universalidad de una ley auténtica y las meras generalidades que, por su propia naturaleza, sólo comprenden una serie de superficialidades de índole general»²⁴.

5. EL PARLAMENTO LIMITADO A LEGISLAR

La ley, *veritas* en oposición a mera *autoritas*, y la norma general y justa, en oposición a la orden concreta y meramente afectiva, que, según expresó excelentemente Zi-

²² Sobre este tema, véanse las sumamente interesantes observaciones de Joseph Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, 1906, p. 489. La observación de Condorcet arriba citada aparece en su «Rapport sur le projet girondin», *Archives Parlementaires*, LVII, p. 583.

²³ Titre VII, Section II, art. 4 (Duguit-Monnier, p. 52). A diferencia de las leyes, las características de los decretos son: «application locale ou particulière et la nécessité de leur renouvellement à une époque déterminée». Los artículos 54 y 55 de la Constitución del 21 de junio de 1793 determinan el concepto de ley según la materia reglamentada.

²⁴ *Enzyklopädie*, § 544.

de los diversos pueblos, la generalmente humana *legislation raisonnable*. Tal racionalismo eliminó el equilibrio y condujo a la dictadura de la razón. Si bien ambos tienen en común la identificación entre ley y verdad, el racionalismo relativo de la teoría del equilibrio se limita al poder legislativo y al parlamentarismo y, en consecuencia, dentro del Parlamento, sólo a una verdad relativa. Así, un equilibrio de las opiniones, basado en las controversias entre los partidos, nunca puede extenderse a cuestiones absolutas de la concepción del mundo, sino que sólo debe referirse a asuntos que, dada su naturaleza relativa, son apropiados para tal proceso. Las controversias contradictorias neutralizan el parlamentarismo, y su discusión presupone un fundamento común no disputado. Ni el poder estatal ni cualquier convicción metafísica pueden aparecer como una apodicticidad; todo tiene que ser remitido al intencionadamente complejo proceso del equilibrio. No obstante, es el parlamento el lugar donde se delibera, es decir, donde, en un proceso discursivo, a través de la discusión de argumento y contrargumento, se logra la verdad. Del mismo modo en que el Estado precisa de una multiplicidad de poderes, cualquier cuerpo parlamentario necesita una multiplicidad de partidos.

En el liberalismo alemán de la primera mitad del siglo XIX, estas ideas se asocian ya a criterios históricos. La teoría del equilibrio pudo integrar en su sistema ideas históricas gracias a su flexibilidad conciliadora. Resulta de gran interés el modo extraño en que se desarrolló, en el liberalismo alemán del siglo XIX, la concepción mecánica del equilibrio, convirtiéndose en una teoría de la conciliación orgánica y, por tanto, manteniendo siempre la posibilidad de dar validez a la persona eminente, el Príncipe, que representa la unidad del Estado. Mientras que en el Romanticismo alemán la discusión liberal se convierte en una conversación eterna, en el sistema filosófico de Hegel el autodesarrollo de la conciencia a partir de afirmaciones y negaciones da lugar a síntesis cada vez más nuevas. La representación estamental del pueblo, limitada a una colaboración consultiva en el Parlamento, tiene en Hegel la

determinación de que «la conciencia pública se forma a partir de la universalidad empírica de las opiniones y los pensamientos de muchos»; los estamentos son un órgano mediador entre el Gobierno y el Pueblo; sólo intervienen en la legislación; el «factor del conocimiento general» alcanza «su difusión» gracias a la publicidad de sus negociaciones; mediante «estas ocasiones de conocimiento, la opinión pública llega a concebir ideas correctas, alcanzando la comprensión del Estado y del concepto de Estado y sus materias, y, con ello, la facultad de discernir más razonablemente sobre ello». Así, esta forma de parlamentarismo es «un medio de enseñanza, y, además, uno de los principales»²⁹. Sobre el valor de la publicidad y de la opinión pública hace Hegel unas observaciones muy características: «La publicidad de la asamblea estamental es una gran obra de teatro que forma excelentemente a los ciudadanos, aprendiendo el pueblo a través de ella a conocer en mayor medida lo verdadero de sus intereses». La publicidad es «el mayor medio de enseñanza de los intereses estatales en general». Por todo ello, se genera la vitalidad del interés estatal y una opinión pública que es, según Hegel, la «manera orgánica [...] en que se "manifiesta" lo que quiere y opina un pueblo». En la teoría del liberalismo alemán acerca de los partidos se evidencia igualmente la conexión con concepciones de la vida orgánica. Se distingue entre partidos y grupos parlamentarios, siendo estos últimos una imagen distorsionada de los partidos, mientras que los partidos de verdad son la expresión «de la viva y múltiple participación en la cosa pública», «contribuyendo con una vigorosa confrontación a la resolución correcta de los asuntos estatales»³⁰. Bluntschli, que asume la teoría de los partidos de F. Rohmer, afirma que un partido determinado no puede existir sin un

²⁹ *Rechtsphilosophie*, §§ 301, 314, 315; además, la cita en el texto añadido a §§ 315 y 316 de la *Rechtsphilosophie*.

³⁰ Mohl, *Enzyklopädie der Staatswissenschaften*, 2.^a ed., Tübingen, 1872, p. 655.

telmann, contiene siempre como imperativo un factor individual intransferible, son consideradas como algo intelectual, al contrario del poder ejecutivo, que es esencialmente acción. La legislación es *deliberare*, el poder ejecutivo, *agere*. También esta contraposición tiene una historia, que comenzaría en Aristóteles, y que privilegia, en el racionalismo francés de la Ilustración, el Poder legislativo sobre el ejecutivo, encontrando una fórmula característica en la normativa de la Constitución del 5.º Fructidor III (título IX 275): «nul corps armé ne peut délibérer». El *Federalist* (1788) lo explica de una forma poco doctrinal: el Poder ejecutivo debe de hallarse en manos de un único hombre, ya que de ello dependen su energía y su eficacia; es principio reconocido por los mejores políticos y hombres de Estado que la legislación es deliberación, debiendo de ser llevada a cabo, por tanto, por una asamblea de mayor extensión, mientras que al poder ejecutivo pertenece la toma de decisiones y la protección de los secretos de Estado, asuntos éstos «que disminuyen en la misma medida en que aumenta el número de personas». Para demostrarlo, expone algunos ejemplos históricos. Luego, añade: dejemos la inseguridad y la escasa claridad de las observaciones históricas y mantengámonos solamente en lo que nos dicta la razón y el sano juicio; las garantías de la libertad ciudadana pueden cumplirse de forma consecuente en el caso del poder legislativo, pero no en el del ejecutivo, pues las controversias entre opiniones y partidos pueden, tal vez, impedir que se tomen algunas decisiones útiles y acertadas, pero, por otra parte, las argumentaciones de la minoría obstaculizan los excesos de la mayoría. Las opiniones diferentes son convenientes y necesarias en este caso, pero, en el caso del poder ejecutivo, de lo que se trata, particularmente en tiempos de guerra o durante una sublevación, es de emprender acciones enérgicas, y a ello pertenece la unidad de la decisión²⁵.

²⁵ *Irrtum und Rechtsgeschäft*, pp. 201 ss.

²⁶ Hamilton, en el núm. LXXX del 18-1-1788. También Montesquieu, *Esprit des Lois*, XI, 6, comparte la opinión de que el Poder eje-

En esta comprensible observación del *Federalist* se aprecian cuán poco se pensaba, en la teoría del equilibrio, hacer extensible el racionalismo, decisivo para Parlamento y Poder legislativo, al Poder ejecutivo, disolviéndolo en discusiones. Esta suerte de racionalismo sabe mantener un equilibrio entre lo racional y lo irracional (si se quiere denominar así a lo no accesible a una discusión racional). También aquí aparece la negociación y, en cierto sentido, un compromiso, así como el deísmo puede ser concebido como un compromiso metafísico²⁷. Por otra parte, el racionalismo absoluto de Condoreet hacía desaparecer la separación de poderes, eliminando tanto la negociación y la mediación subyacente en ella como la independencia de los partidos. Desde su radicalismo, considera el complicado equilibrio de las constituciones americanas como algo sutil y lento, una concesión a las particularidades de aquel país, uno de los sistemas «où l'on veut forcer les lois et par conséquent la vérité, la raison, la justice»²⁸, y donde se sacrifica, en aras de los prejuicios y locuras

entivo debe hallarse en manos de una única persona, ya que se trata de una acción inmediata, mientras que el Poder legislativo funciona «a menudo mejor» entre varios en lugar de uno solo, expresa con cautela. Acerca del Parlamento, Montesquieu hace la típica observación de que la gran ventaja de los representantes es «qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie». La diferenciación entre legislación como deliberación y Poder ejecutivo como acción vuelve a aparecer en la obra de Siéyès (véase *Politische Schriften*, edición alemana, 1796, II, p. 384).

²⁷ Resulta muy relevante para los conceptos de equilibrio el hecho de que el deísmo mantenga a Dios como una instancia fuera del mundo. No es lo mismo que un tercero mantenga el equilibrio o que el equilibrio se establezca por sí mismo a partir de los «contrapesos». Características del primer concepto (e importantes en la teoría del equilibrio de Bolingbroke) son las palabras de Swift en el año 1701: el *balance of power* «supposes three things: First, the part which is held, together with the hand, that holds it; and then two scales with, whatever is weighted therein» (debo agradecerle al Dr. Eduard Rosenbaum su indicación de esta cita; véase *Weltwirtschaftliches Archiv*, 18 B.1, octubre de 1922, p. 423).

²⁸ *Oeuvres* XIII, p. 18.

partido contrario y que sólo el Príncipe y los funcionarios (al menos éstos en su calidad de tales, no como particulares) no pueden militar en ningún partido, porque el Estado y sus órganos se hallan por encima de los partidos. «El Derecho constitucional está al margen de los partidos; el firme y sereno orden estatal es el orden firme y común para todos, el cual limita las acciones y las luchas partidarias. [...] Sólo cuando comience el movimiento de la nueva vida libre, esto es la política, cobrarán importancia los partidos». Los partidos son para él (según Rohmer) analogías de las distintas edades de la vida. También en sus concepciones impera la idea (que ha sido desarrollada por Lorenz von Stein en forma clásica) de que a la vida del Estado pertenece, como a cualquier otra vida, un gran número de contradicciones, constituyendo éstas la dinámica de una vitalidad real³¹.

A este respecto, las ideas liberales se unen a una forma de pensar «orgánica», típicamente alemana, superando la concepción mecanicista del equilibrio. No obstante, mediante esta forma orgánica de pensar se pudo mantener la idea del parlamentarismo. La situación se tornó crítica con la exigencia, compartida por Mohl, de un gobierno parlamentario, ya que el punto de vista del proceso dinámico dialéctico de la discusión puede ser transferida al poder legislativo, pero no al ejecutivo, y sólo la ley general —pero no la orden concreta— puede representar la verdad y la justicia que ha sido lograda a través de la mediación equilibradora y la discusión pública. En las conclusiones de algunos puntos concretos se mantiene la antigua concepción del Parlamento, sin conservar ya muy conscientes sus relaciones sistemáticas. Por ejemplo, Bluntschli especificó como una esencial característica del Parlamento moderno que no debe llevar a cabo su tarea

³¹ Bluntschli, apartado «Politische Parteien», de su *Staatswörterbuch*. Sobre Lorenz von Stein, véase mi *Politische Theologie*, p. 53. Esta explicación acerca de los partidos es típica del liberalismo alemán; se encuentra también en la obra de Franz Meinerke, *Idee der Staatsraison*, p. 525.

a través de comisiones, como en la antigua representación estamental³². Eso es cierto; pero la razón reposa en los principios de la publicidad y la discusión, algo que él ya no tiene presente.

6. EL SIGNIFICADO GENERAL DE LA FE EN LA DISCUSIÓN

La publicidad y la discusión son los dos principios en los que se basan, en un sistema consecuente y universal, las ideas constitucionales y el parlamentarismo. Ambos parecieron esenciales e indispensables al sentido de justicia de toda una época. El equilibrio debería traer consigo nada menos que la Verdad y la Justicia. Únicamente a través de la publicidad y la discusión se creía conseguir superar el poder abusivo y la violencia, lo malvado en sí (*the way of beass*, como dice Locke), alcanzando la victoria del Derecho sobre el Poder. Existe una expresión bastante característica de esta concepción: la *discussion substitue à la force*. Este pensamiento no procede de ningún genial, ni siquiera famoso, aunque, quizá, sí típico, partidario de la «monarquía constitucional», que también formula la conclusión final de todas las concepciones constitucionales y parlamentarias: todo el progreso, incluido el progreso social, se realiza «par les institutions représentatives, c'est-à-dire par la liberté régulière, par des discussions publiques, c'est-à-dire par la raison»³³.

³² *Allgemeines Staatsrecht*, t. I, Munich 1868, p. 488. El ensayo de Adolf Neumann-Hofer supone una interesante mezcla de la antigua y acertada concepción de los principios del parlamentarismo y los equívocos modernos: «Die Wirksamkeit der Kommissionen in den Parlamenten», *Zeitschrift für Politik*, t. 4 (1911), pp. 51 ss., parte del hecho de que, según la experiencia, en una asamblea general pública ya no se discute; sin embargo, cree salvar la discusión convirtiendo las comisiones en un «club para discurrir» (pp. 64-65).

³³ Eugène Forcade, *Études historiques*, Paris, 1853, en la reseña de la *Historia de la Revolución de 1848*, de Lamartine. Lamartine mismo es también un ejemplo de esta fe en la discusión que se contraponen al

La realidad de la vida parlamentaria y de los partidos políticos y de la convicción común están hoy muy lejos de tales creencias. Las grandes decisiones políticas y económicas, de las cuales depende el destino de las personas, ya no son (si es que alguna vez lo han sido) el resultado del equilibrio entre las distintas opiniones en un discurso público, ni el resultado de los debates parlamentarios. La participación del Parlamento en el Gobierno -- el gobierno parlamentario -- ha demostrado ser el medio más importante para contrarrestar la separación de los poderes y, con ello, la auténtica idea del parlamentarismo. Claro está que, tal y como se presentan hoy las cosas, resulta prácticamente imposible trabajar de otra forma que en comisiones, y comisiones cada vez más cerradas, que enajenan por último los fines del pleno del parlamento, es decir, la publicidad del mismo, y convirtiéndolo necesariamente en una mera fachada. Puede que, en la práctica, no exista otro camino. Pero entonces se debería tener la suficiente conciencia de la situación histórica para comprender que, así, el parlamentarismo ha quedado despojado de su propio fundamento espiritual, perdiendo por completo su *ratio* todo el sistema de libertad de expresión,

poder y a la violencia. Tanto su escrito del año 1871 sobre un gobierno razonable como el ensayo *Le Passé, le Présent, l'Avenir de la République* de 1848 están imbuidos de esta idea. Incluso opina que el periódico sale por las mañanas como el sol naciente que espanta la luz. Típica en alto grado y de gran relevancia es la descripción en forma de himno que hizo Víctor Hugo en su famoso escrito «Napoleón le petit», aparecido en la *Tribune*. La época estuvo caracterizada por la fe en la discusión. Por ello Haurion (*Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1923) denomina a la era del parlamentarismo como la época de la discusión («l'âge de la discussion», pp. 198, 201, y en otras) y un inquebrantable liberal como Yves Guyot contraponen, ya en el título de su obra *Politique Parlementaire Politique Atavique* (Paris, 1924), el gobierno parlamentario, basado en la discusión (lo que para él equivale, por supuesto, a un *gouvernement de discussion*) al «atavismo» de cualquier política que no discute. Así, el parlamentarismo se convierte en algo idéntico a libertad y cultura, y L. Gumplowicz (*Soziologie und Politik*, Leipzig, 1892, p. 116) escribe, disolviendo el concepto por completo: «El carácter y lo distintivo de la cultura asiática es el despotismo, el de la europea, el régimen parlamentario».

reunión y prensa, debates públicos e inmunidades y privilegios parlamentarios. Las cada vez más pequeñas comisiones de partidos o coaliciones de partidos deciden a puerta cerrada, y lo que deciden los representantes de los intereses del gran capital, en el comité más limitado, es, quizá, aún más importante para la vida cotidiana y el destino de millones de personas que las decisiones políticas. En la lucha contra la política secreta de los Príncipes, nació la idea del parlamentarismo moderno, la exigencia de control y la fe en lo público y la publicidad. El sentido de la libertad y de la justicia de los seres humanos se rebeló contra la práctica de lo *arcantum*, que decidía, en resoluciones secretas, sobre el destino de los pueblos. Pero... ¡qué inofensivos e idílicos eran los objetos de esa política de gabinete de los siglos XVII y XVIII en comparación con los destinos de los que se trata hoy y son, en la actualidad, objeto de todo tipo de secretos! Partiendo de este hecho, la fe en la discusión pública tenía que experimentar una terrible desilusión. Seguro que hoy ya no existen muchas personas dispuestas a prescindir de las antiguas libertades liberales, y en especial de la libertad de expresión y de prensa, pero, sin embargo, ya no quedarán muchas en el continente europeo que crean que se vayan a mantener tales libertades allí donde puedan poner en peligro a los dueños del poder real, y, menos aún, subsiste la creencia de que, a partir de artículos periodísticos, discursos en reuniones y debates parlamentarios, se vaya a engendrar una legislación y una política verdaderas y correctas. Pero esto es, al fin, la fe en el parlamento mismo. Si la publicidad y la discusión se han convertido, con la dinámica misma del funcionamiento parlamentario, en una vacía y fútil formalidad, el Parlamento, tal y como se ha desarrollado en el siglo XIX, ha perdido su anterior fundamento y sentido.

Soberano es aquel que decide sobre el estado de excepción.

Esta definición es la única que se ajusta al concepto de la soberanía como concepto límite. Decir un concepto límite no porque el concepto sea confuso, como ocurre en la jerga terminológica popular, ni no porque pertenezca a la órbita más extrema. Por eso su definición no puede referirse a un caso normal, sino extremo. En desarrollo del presente trabajo podrá de manifiesto que cuando hablamos aquí del "estado de excepción", se entenderá que nos referimos a un concepto general de la teoría del Estado, no a un decreto de necesidad o al estado de sitio como fenómenos aislados. Una razón sistemática de carácter lógico jurídico hace del "estado de excepción" el término por excelencia para la definición jurídica de la soberanía. La decisión sobre lo excepcional es la decisión por antonomasia. En efecto, una norma general: la representada, por ejemplo, en un concepto normal cualquiera del Derecho vigente, nunca puede prever una excepción absoluta ni dar fundamento cierto a una decisión que zanje si un caso es o no verdaderamente excepcional. Cuando Mohl afirma que la comprobación de si existe o no existe un estado de necesidad no puede tener carácter político, acepta el

supuesto de que una decisión en sentido jurídico se ha de derivar forzosamente del contenido de una norma. Pero ése es precisamente el núcleo del problema. Enunciada la proposición con tanta generalidad, es un puro reflejo del liberalismo del Estado de derecho y desconoce el alcance propio de la "decisión".

Poco importa, ciertamente, desde el punto de vista técnico o práctico, que se acepte o no por bueno el esquema abstracto en que se fija la definición de la soberanía (soberanía es poder supremo y originario de mandar). Generalmente y, sin duda alguna en la historia de la soberanía, no se disputa un concepto como tal concepto. Se disputa sobre su aplicación concreta, es decir, quién sea el llamado a decidir en caso de conflicto, en qué estriba el interés público y el del Estado, la seguridad y el orden público, "le salut publique", etc. El caso excepcional, el que no está previsto en el orden jurídico vigente, puede tal vez ser calificado como caso de extrema necesidad, de peligro para el Estado o de otra manera análoga, pero no se pueda delimitar rigurosamente. Sin embargo en este caso el que actualiza el problema relativo al sujeto de la soberanía, o sea el problema mismo de la soberanía. Ni se puede señalar con claridad cuándo un caso es de necesidad, ni cabe tampoco prevenir rigurosa-

mente lo que en tal sazón contiene si el caso es realmente extremo y se aspira a dominar la situación. El supuesto y el contenido de la competencia son entonces necesariamente ilimitados. No se trata, por consiguiente de una competencia en el sentido que el término tiene dentro del sistema del Estado de derecho. La Constitución puede, a lo sumo, señalar quién está llamado a actuar en tal caso. Si la actuación no está sometida a control alguno ni dividida entre diferentes poderes que se limitan y equilibran recíprocamente, como ocurre en la práctica del Estado de derecho al punto se ve quién es el soberano. El decide si el caso propuesto es o no de necesidad y qué conviene hacer para dominar la situación. Cae, pues, fuera del orden jurídico normalmente vigente sin defiar por ello de pertenecer a él, puesto que tiene competencia para decidir si la Constitución puede ser suspendida "in toto". Dentro del moderno Estado de derecho se tiende a eliminar al soberano en este sentido. De ahí la trabazón lógica de las ideas de Krabbe y de Kelsen, que estudiaremos en el capítulo siguiente. Ahora bien, decidir si se puede o no eliminar el caso excepcional no es un problema jurídico. Abrigar la esperanza de que algún día se llegará a suprimirlo es cosa que depende de las propias concepciones filosóficas, filosófico-históricas o metafísicas.

Existen varias exposiciones históricas sobre el desenvolvimiento del concepto de la soberanía. Pero todas se limitan a coleccionar las últimas fórmulas abstractas, recogiendo en ellas, como en un manual, las definiciones de la soberanía. Nadie parece haberse tomado la molestia de investigar a fondo en los autores más famosos del concepto de la soberanía el sentido de esa fórmula hueca y vacía del poder supremo. Claramente se ve ya en Bodino que el concepto se orienta hacia el caso crítico, es decir, excepcional. Más que su definición de la soberanía, tan frecuentemente citada ("la souveraineté est la puissance absolue et perpetuelle d'une République"), es de señalar su doctrina sobre las "Vraies marques de souveraineté" (capítulo X del libro I de la República) como el comienzo de la moderna teoría del Estado. Bodino ilustra su concepto con muchos ejemplos prácticos y siempre viene a parar a la misma pregunta: ¿Hasta qué punto está el soberano sujeto a las leyes y obligado frente a los estamentos sociales? Bodino contesta diciendo que las promesas obligan porque la fuerza obligatoria de una promesa descansa en el derecho natural; pero, en caso de necesidad, la obligación deja de serlo por virtud de los mismos principios generales del derecho natural. Hablando en términos generales, afirma Bodino que

el príncipe sólo está obligado frente al pueblo y los estamentos cuando el interés del pueblo exige el cumplimiento de la promesa, pero no lo está "si la necessité est urgente". La tesis no es nueva en cuanto al fondo. Lo que es decisivo en la construcción de Bodino es haber reducido el análisis de las relaciones entre el príncipe y los estamentos a un simple dilema, referido al caso de necesidad. Eso es lo verdaderamente impresionante de su definición, que concibe la soberanía como unidad indivisible y resuelve definitivamente el problema del poder dentro del Estado. El mérito científico de Bodino, su éxito, se debe a haber insertado en el concepto de la soberanía la "decisión". Apenas se encuentra hoy un solo trabajo sobre el concepto de la soberanía que no registre las habituales citas de Bodino. Pero ninguno recoge aquel pasaje central de la República. Se pregunta Bodino si las promesas hechas por el príncipe al pueblo o a los estamentos anulan su soberanía. Contesta, refiriéndose al caso que fuese necesario obrar contra tales promesas, modificar o derogar las leyes, "selon l'exigence des cas, des temps, et des personnes". Si en tal sazón hubiese el príncipe de consultar previamente al senado o al pueblo, tendría que hacerse dispensar por sus súbditos. Solución que Bodino califica de absurda, pues como quiera, dice Bodino, que los estamentos

tampoco son dueños de la ley, tan sólo a su vez, que obtener la dispensa de sus príncipes, y la soberanía sería "joués á deux parties"; el pueblo y el príncipe serían soberanos alternativamente, lo cual es contra toda razón y derecho. Por eso es la facultad de derogar las leyes reservas con carácter general o especial el atributo más genuino de la soberanía, del que Bodino pretende deducir los restantes (firmar la paz y declarar la guerra, nombrar los funcionarios públicos, ejercer la jurisdicción suprema, conceder indultos, etc.).

En tal libro sobre la Dictadura (München und Leipzig, 1929), frente al esquema tradicional de la exposición histórica, mostró como también en los tratadistas del Derecho Natural del siglo XVII, el problema de la soberanía se reduce al de la decisión en caso excepcional. Sobre todo el Pufendorf. Coinciden todos en apreciar que cuando dentro de un Estado surgen antagonismos, cada uno de los partidos desea, naturalmente, el bien general, pues en eso consiste precisamente la "bellum omnium contra omnes"; pero la soberanía, es decir, el Estado mismo, consiste en decidir la contienda, o sea en determinar con carácter definitivo qué son el orden y la seguridad pública, cuándo se han violado, etc. El orden y la seguridad pública tienen en la realidad aspecto harto dife-

rente según sea una burocracia militar, una administración impregnada de espíritu mercantil o la organización de un partido la que decide si el orden público subsiste, si ha sido violado o si está en peligro. Porque todo orden descansa en una "decisión", y también el concepto del orden jurídico, que, irreflexivamente, suele emplearse como cosa evidente, cobija en su seno el antagonismo de los dos elementos dispares del Derecho. El orden jurídico, como todo orden, descansa en una decisión, no en una norma.

II. Cuando se pregunta si Dios es soberano, es decir, el que en la tierra obra como su representante indiscutible; si es soberano el emperador, el príncipe o el pueblo, o sea los que con el pueblo pueden identificarse, se plantea un problema relativo al sujeto de la soberanía, es decir, a la aplicación del concepto a un hecho concreto. Desde el siglo XVI los juristas que discuten sobre este problema toman por punto de partida una serie de atributos de la soberanía, recogiendo en sus partes esenciales las mencionadas definiciones de Bodino. Ser soberano significaba poseer esos atributos. La confusión reinante en las relaciones del antiguo Imperio alemán hacía que la argumentación jurídico-política tomase preferentemente este sesgo: de la existencia incontestable de uno sólo de esos múltiples atributos se sacaba la conclusión que también los demás

atributos tenían que existir. La controversia giraba siempre alrededor de lo siguiente: ¿quién asume las facultades no previstas en una disposición positiva, por ejemplo, en una capitulación?; o dicho en otros términos: ¿quién asume la competencia en un caso para el cual no se ha previsto competencia alguna? Preguntábase de ordinario quién tenía a su favor la presunción del poder no sujeto a límites. He ahí el porqué de la discusión sobre el caso excepcional, el "extremus necessitatis casus". En las disertaciones sobre el llamado principio monárquico vuelvo a repetirse lo mismo con idéntica estructura lógico-jurídica.

La pregunta que se formula es la misma: quién dispone de las facultades no regidas constitucionalmente, es decir, quién es competente cuando el orden jurídico no resuelve el problema de la competencia. En la controversia acerca de si dentro de los términos de la Constitución de 1871 los Estados alemanes eran soberanos o no eran soberanos, se ventilaba un asunto político de menor cuantía. Bien se ve, sin embargo, que la argumentación responde a un esquema análogo. La tesis de que los Estados eran soberanos, defendida por Seydel, no descansaba sobre el carácter originario o no originario de sus derechos, sino en la afirmación de que mientras la competencia del Reich estaba determinada por la

Constitución y era, por consiguiente, limitada en principio, la de los Estados miembros era, en principio, ilimitada.

El artículo 48 de la Constitución alemana de 1919 confiere al Presidente del Reich la facultad de declarar el estado de excepción, pero bajo el control del Reichstag, que puede solicitar su levantamiento cuando lo tenga por conveniente. Esta reglamentación responde a la práctica del Estado de derecho y a su desenvolvimiento, donde, mediante la división de las competencias y su control recíproco, se procura atenuar lo más posible el problema de la soberanía. A esa tendencia responden las reglas que fijan el supuesto del ejercicio de las facultades excepcionales, mas no el contenido del artículo 48, que otorga realmente plenos poderes, en tal manera, que si se pudiesen ejercer sin control alguno, equivaldría a haber otorgado la soberanía. del mismo modo que el artículo 14 de la Carta de 1815 hacía al monarca verdadero soberano. Si los Estados miembros, según la interpretación usual del artículo 48, no poseen ya la facultad de declarar por sí el estado de excepción, no son Estados. El artículo 48 es la clave para resolver el problema de si los territorios alemanes son o no son Estados.

Si por medio de un control recíproco, por limitación de tiempo o como ocurre en la reglamentación

del estado de sitio, mediante la enumeración de las facultades extraordinarias, se consigue delimitar estrictamente las facultades para los casos de excepción, lo único que se logra es relegar a segundo término, mas no eliminar, el problema de la soberanía. Para una jurisprudencia que se orienta hacia los problemas y los negocios cotidianos, el concepto de la soberanía carece de interés práctico. En su concepto, sólo lo normal es reconocible; todo lo demás constituye una "perturbación". Frente al caso extremo se encuentra sin saber qué hacer. Porque no toda facultad extraordinaria, ni una medida cualquiera de policía o un decreto de necesidad son ya, falta que la facultad sea limitada por sí, un estado excepcional. Hace en principio; se requiere la suspensión total del orden jurídico vigente. Cuando esto ocurre es evidente que mientras el Estado subsista, el derecho pasa a segundo término. Como quiera que el estado excepcional es siempre cosa distinta de la anarquía y del caos, en sentido jurídico siempre subsiste un orden, aunque este orden no sea jurídico. La existencia del Estado deja en esta punto acreditada su superioridad sobre la validez de la norma jurídica. La "decisión" se libera de todas las ataduras normativas y se torna absoluta, en sentido propio. En un caso excepcional, al Estado

suspende el Derecho por falta del derecho a la propia conservación. Los dos elementos que integran el concepto del "orden jurídico" se enfrentan uno con otro y ponen de manifiesto su independencia conceptual. Si en los casos normales cabe reducir al mínimo el elemento autónomo de la decisión, es la norma la que en el caso excepcional se aniquila. Sin embargo, el caso excepcional sigue siendo accesible al conocimiento jurídico, porque ambos elementos —la norma y la decisión— permanecen dentro del marco del Derecho.

Afirmar que lo excepcional no tiene importancia jurídica y que es propio de la "sociología", sería tanto como dar por buena la esquemática disyunción de la Sociología y la teoría del Derecho. Lo excepcional es lo que no se pueda subsumir; escapa a toda determinación general, pero, al mismo tiempo, pone al descubierto en toda su pureza un elemento específicamente jurídico, la "decisión". El caso excepcional reviste carácter absoluto cuando puede ser a los ojos de esa filosofía la excepción que la regla, no por la ironía romántica de la paradoja, sino con la seriedad que implica mirar las cosas calando más hondo que lo que acontece en esas claras generalizaciones de lo que ordinariamente se repite. La excepción es más interesante que el caso normal. Lo normal nada prueba; la

excepción, todo; no sólo confirma la regla, sino que ésta vive en aquélla. En la excepción hace la vida real con su energía saltar la máscara de una mecánica anquilosada en pura repetición. Un teólogo protestante, que con su ejemplo demuestra la intensidad vital que puede alcanzar la reflexión teológica aun en el siglo XIX, ha dicho una vez lo siguiente: "La excepción explica lo general y se explica a sí misma. Y si se quiere estudiar de verdad lo general, no hay sino mirar la excepción real. Más nos muestra en el fondo la excepción que lo general. Llega un momento en que la perpetua habladuría de lo general nos causa; hay excepciones. Si no se acierta a explicarlas, tampoco se explica lo general. No se para mientes, de ordinario, en esta dificultad, porque ni siquiera sobre lo general se piensa con pasión, sino con fácil superficialidad. En cambio, la excepción piensa lo general con enérgica pasión".