
FUNDAMENTOS

CUADERNOS MONOGRÁFICOS DE TEORÍA DEL ESTADO,
DERECHO PÚBLICO E HISTORIA CONSTITUCIONAL



5/2009

LA DIVISIÓN DE PODERES

Junta General del Principado de Asturias

DIVISIÓN DE PODERES Y FORMAS DE GOBIERNO. UNA PERSPECTIVA CONTEMPORÁNEA

Benigno Pendás

SUMARIO

- I. Introducción
- II. Poderes clásicos y crisis de las formas de gobierno tradicionales
- III. Nuevos poderes para una nueva forma de gobierno
- IV. Conclusión: la democracia sigue siendo mejor

I. INTRODUCCIÓN

Nuevos tiempos, nuevos conceptos. La democracia mediática es la forma de gobierno propia de la sociedad de masas en los países desarrollados. Se ha producido, en efecto, una mutación determinante en los supuestos históricos y sociológicos, a pesar de lo cual afrontamos el siglo XXI con los instrumentos jurídico-políticos forjados en el siglo XIX; esto es, partidos, elecciones y Parlamentos. La realidad se impone sobre los viejos esquemas formalistas y obliga a considerar desde una perspectiva diferente la teoría de las formas políticas, de las formas de Estado y también —he aquí el objeto de estas reflexiones— de las formas de gobierno o sistemas políticos.

Desde el punto de vista metodológico, el problema reside seguramente en que las clasificaciones académicas pierden su sentido al entrar en contacto con la vida real. Es una consecuencia inevitable de la carrera sin objeto emprendida por las ciencias sociales detrás de las ciencias naturales, al menos desde la explosión de la física newtoniana en el siglo XVII. La falacia racionalista concibe los hechos sociales como producto de una mente superior que les otorga dignidad a través del nombre y del lugar que ocupan en el espacio y en el tiempo.¹ Por eso, si hace falta, cabe acudir a la ayuda inestimable del poder, cumpliendo así la famosa predicción de Hobbes. Es bien conocida al respecto la brillante interpretación de Sheldon S. Wolin:

Un orden político implica no sólo poder, autoridad, ley e instituciones; es un sistema sensible de comunicaciones que depende de un modelo de signos verbales, actos y gestos que encierran un sistema generalmente aceptado (...).

¹ Sobre la falacia racionalista, véase David Hackett FISCHER, *Historians' Fallacies. Towards a Logic of Historical Thought*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1971; en especial, parte III, p. 263 y ss.

Al dotar al soberano de un Poder Legislativo absoluto, Hobbes había erigido un Gran Definidor, un dispensador soberano de significados comunes, una razón pública.²

También Leo Strauss recordaba, en *El hombre y la ciudad*, el vínculo que enlaza al filósofo con el gobernante como elemento constitutivo de la modernidad política. Hay que insistir en el dato: si hace falta para imponer la propia doctrina, el pensador no duda en ofrecerse al poderoso. Estamos ante la alianza eterna surgida entre Platón y el tirano de Siracusa, repetida una y otra vez, incluso a sabiendas de que termina mal en algunos casos; entre ellos, por supuesto, la aventura del aristócrata ateniense.³ En definitiva, nos hemos acostumbrado a otorgar a la teoría general cualidades que no le corresponden ni pueden llegar a ser suyas. De hecho, el estudio comparado de los sistemas políticos es mucho más útil cuando ofrece una yuxtaposición razonable de fenómenos análogos que cuando pretende construir arquetipos ajenos al espacio y el tiempo. Por eso algunos libros que manejamos con provecho hace unos años han perdido ahora cualquier valor formativo. Cada régimen político constituye un universo propio y en cierto modo autosuficiente. Comparte, cómo no, problemas y soluciones con los modelos análogos, pero de ninguna manera cabe construir tipos ideales al modo (falsamente) weberiano, con la pretensión de que la realidad coincida al milímetro con los esquemas preconstituidos.

Hay algo más. A esta mentalidad dominante (por abrumadora mayoría, frente al atisbo de una ciencia social «cualitativa», cuyo origen se halla en Goethe) deben sumarse las secuelas de la tradición escolástica: hay que clasificar y subclasificar, sobre todo en el ámbito docente, de acuerdo con la regla *qui distinguit bene docet*.⁴ A partir de estas premisas es fácil explicar la tendencia intelectualmente estéril a: 1) definir una forma de gobierno; 2)

² Sheldon S. WOLIN, *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973, p. 271 y ss. Los subrayados son míos. La doctrina hobbesiana tiene mucho que ver en este punto con las teorías del lingüista Austin sobre los «actos de habla», cuestión central en el *linguistic turn*, ahora menos de moda que hace unos años.

³ Leo STRAUSS, *El hombre y la ciudad*, Katz, Buenos Aires, 2006, capítulo III, en general.

⁴ Sobre la tendencia de nuestra comunidad científica hacia las clasificaciones más o menos exhaustivas, sigue siendo muy útil Julien FREUND, *Las teorías de las ciencias humanas*, Península, Barcelona, 1975; en especial, p. 9 y ss.

determinar sus supuestas características abstractas, y 3) encajar a continuación un par de ejemplos —históricos o actuales— como expresión empírica de la imaginaria utilidad de la teoría. Sabemos a estas alturas que, al final del camino, las excepciones superan de largo a las reglas generales. A pesar de todo, también somos conscientes de que hay escuelas y autores que son inasequibles al desaliento y repiten una y otra vez ese método inservible y anticuado.

Así se escribe la historia doctrinal de las formas de gobierno en el marco del régimen constitucional. Nos empeñamos en distinguir entre parlamentarismo y presidencialismo. Encima, a mayor gloria de la teoría abstracta, aparece con frecuencia un tercer capítulo bajo el rótulo de «forma de gobierno de Asamblea», en el cual sólo es posible ofrecer algún —desafortunado— episodio histórico durante el periodo más convulso de la Revolución francesa. Ocurre lo mismo con la jefatura del Estado. Hay monarquías y hay repúblicas, que diferenciamos mejor en la práctica que en la doctrina. Además, hay quien introduce un extraño invitado al que llamamos jefatura de Estado «colegiada», donde se mezclan los bolcheviques y su mundo lleno de «consejos» nada representativos con algunos ejemplos marginales en Suiza o en Iberoamérica. En definitiva: si no rectificamos cuanto antes, estamos lanzados por un camino que conduce directamente a ningún sitio.

Sólo por inercia cabe mantener hoy día la separación entre modelos parlamentarios y presidenciales, porque el *indirizzo* político proviene en uno y en otro caso de un Poder ejecutivo derivado de la voluntad mayoritaria del cuerpo electoral. Como es notorio, la clásica división de poderes sólo conserva, y no es poco, un hermoso atractivo a efectos retóricos, aunque todos somos conscientes de que no sirve para nada a la hora de explicar la situación. Es cierto, en efecto, que:

La división de poderes forma parte inexcusable de la arquitectura del Estado liberal de Derecho que, con transformaciones sucesivas, ha llegado hasta nuestros días, y que todavía hoy, superando problemas contingentes, permite asegurar a los ciudadanos su libertad política.⁵

⁵ Javier GARCÍA ROCA, «Del principio de la división de poderes», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 108, 2000, p. 41. Las referencias que siguen a ese mismo trabajo figuran en el apartado que lleva por título «Una pluralidad de complejas reglas, complementarias a la división del poder», p. 66 y ss.

Nada que objetar en el terreno de los principios. No obstante, el mismo autor, Javier García Roca, dedica una parte sustancial de la reflexión —en diálogo con su maestro Pablo Lucas Verdú— a completar la clásica «división horizontal y tripartita» de los poderes del Estado. Hace referencia al respecto a la división entre poder constituyente y poderes constituidos, la división territorial o vertical, la división de poderes en el tiempo, la división de poderes «personal», la división supraestatal, los derechos fundamentales y el Estado de partidos. Esto es, un «tratado» completo de Derecho constitucional y Ciencia política, cuyo índice pone de relieve hasta qué punto hemos superado los enfoques tradicionales. Locke y Montesquieu, incluso el pionero Aristóteles, siguen siendo admirables, faltaría más. La cuestión reside ahora en adaptar la teoría originaria al tiempo histórico del protagonismo de las masas y los nuevos fundamentos del poder. La tarea es tan compleja que casi siempre los juristas y los politólogos nos quedamos en las primeras páginas... Es más cómodo repetir los dogmas establecidos.

Como mínimo, los tres poderes formales del Estado deben ser completados con otros tantos poderes materiales: los medios de comunicación, la opinión pública vertebrada y los grupos de influencia de diferente ámbito e intensidad. Todo ello, como es bien sabido, matizado por la omnipresencia de los partidos políticos en las encrucijadas que determinan esos caminos que conducen —más o menos— a una explicación realista del sistema. En este trabajo encontrará el lector algunas reflexiones personales sobre la realidad contemporánea de las formas de gobierno constitucionales y sobre el protagonismo de los viejos y los nuevos poderes en las democracias de nuestro tiempo. Estos apuntes se sitúan en el lugar de encuentro entre el Derecho constitucional y la Ciencia política, al margen de absurdas querellas académicas sobre las prioridades metodológicas. En todo caso, el análisis sólo tiene sentido a partir de una preferencia inequívoca por la democracia pluralista, siempre dispuesta a contribuir a una convivencia *menos injusta* que cualquier otra fórmula antigua o moderna de organizar el fenómeno del poder.

Por si sirve de consuelo, también están en crisis las teorías tradicionales acerca de las formas políticas y las formas de Estado. En cuanto a las primeras, hay una literatura casi inabarcable sobre la supuesta crisis del Estado soberano en la sociedad posmoderna. Sin embargo, la quiebra del Estado-Nación es a día de hoy más un deseo o un temor que un dato empírico. No hay todavía un Derecho penal internacional digno de ese nombre, ni

la nueva *lex mercatoria* consigue domesticar las disfunciones del comercio internacional. En términos de Laporta, la globalización jurídica va mucho más despacio y a mucho menor ritmo que la globalización comunicativa, económica o social.⁶ El Estado sigue actuando como la forma política que «no reconoce superior en lo temporal», de acuerdo con la fórmula clásica acuñada en la Baja Edad Media. Muy al contrario, el número de Estados ha crecido de forma considerable. El día 1 de agosto de 1914, al principio de la Primera Guerra Mundial, los internacionalistas más rigurosos aceptaban 43 Estados como miembros de la comunidad internacional, en concreto 21 europeos y otros tantos americanos, además de Japón, admitiendo en un segundo nivel a China, Persia, Siam y acaso Etiopía o Liberia. Ahora mismo, el número de miembros de pleno derecho de la Organización de Naciones Unidas supera los 190. Por tanto, la condición estatal se ha multiplicado por cuatro. Las desigualdades de población son abrumadoras, desde los más de mil cuatrocientos millones en la República Popular China hasta los casi 50 Estados que no alcanzan el millón de habitantes. Lo mismo ocurre con la superficie. La antigua Unión Soviética superaba los 22 millones y medio de kilómetros cuadrados, aunque la actual Federación Rusa se ha quedado «sólo» en 17 millones. Canadá y Estados Unidos pasan de nueve millones, Brasil de ocho, Australia de siete... En el extremo opuesto, eligiendo al azar, Nauru cuenta con 21 kilómetros cuadrados, Barbados con 430, Singapur con 590, y muchos más ejemplos.

No obstante, el problema es cualitativo y no sólo cuantitativo. Desde esta perspectiva, bajo el influjo de Aristóteles (la *polis* como entidad autónoma y autárquica) y de Bodino (la soberanía y sus *vrai marques*), la teoría del Estado presentaba una potencia sólida, dotada de territorio, población y poder soberano y elevada en tono hegeliano a la máxima expresión del Espíritu Objetivo, que integra en el proceso dialéctico las contradicciones egoístas de la sociedad civil. Hoy día ya no es lo mismo. Proliferan los *rough States* o *failed States*, controlados a veces por fanáticos movidos por una obsesión y dotados de armas sofisticadas o en condiciones de adquirirlas. Sedicentes Estados que toman en vano un nombre prestigioso y actúan como refugio de terroristas y de piratas, financieros o convencionales, que blanquean dinero procedente de actividades no ya ilegales, sino inhumanas.

⁶ Francisco J. LAPORTA, «Globalización e imperio de la ley. Algunas dudas westfalianas», ahora en su libro *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007, p. 243 y ss.

Son, en fin, enclaves despóticos que utilizan los foros internacionales y las prerrogativas diplomáticas para dotarse de un disfraz de respetabilidad. En el fondo, el objetivo, si utilizamos el término ingenioso de D. Smith, es *detering America*, a través de un mecanismo tan serio como la proliferación de armas de destrucción masiva.⁷

En Teoría política, la expresión plástica de estos fenómenos es el tránsito desde la soberanía clásica hasta la gobernanza global. En esta línea se sitúan múltiples reflexiones sobre la crisis del Estado soberano en la sociedad de nuestro tiempo, algunas tan inteligentes como las de Neil MacCormick.⁸ Sin embargo, el alcance de esta crisis no parece conducir a una fase terminal, ni es probable que se produzca en el curso de unas cuantas generaciones. Probable, en nuestro ámbito, quiere decir que nadie puede ofrecer garantías. La forma política estatal conserva múltiples poderes ganados a través de siglos de aniquilación de sus rivales —supra e infra estatales— que transformaron el Derecho internacional en una especie de «estado de naturaleza» hobbesiano y la pluralidad territorial interna en una fórmula de organización ad hoc del poder efectivo, acaso más eficiente por medio de una modesta descentralización. No es fácil superar en pocos años una realidad de siglos. Por lo demás, el lugar común sobre la decadencia del poder soberano se utiliza —como siempre— a favor de una posición muy concreta en la lucha política de cada día. En este caso, para justificar mejor o peor la legitimidad de la transferencia de poderes desde el centro a la periferia, considerando la fase de la gobernanza multinivel o la *sovereignty pooling* como una estación intermedia en la construcción de un Estado a la vieja usanza pero con un ámbito territorial más reducido. Desde esta perspectiva, el problema de quién es el *demos* que manda en democracia se tiende a resolver mediante el traspaso de los mismos atributos a un nuevo sujeto territorial, al amparo de argumentos historicistas y sociológicos.

Conviene añadir también otra reflexión previa sobre la teoría de las formas de Estado (según la terminología jurídica y europea) o sistemas políticos (si preferimos los conceptos más gratos al mundo sociológico y norteamericano). Nunca lo han tenido fácil los académicos que se aventuran en este terreno lleno de trampas conceptuales. La historia del Estado y

⁷ D. SMITH, *Detering America. Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

⁸ Véase por todos, entre una literatura inabarcable, NEIL MACCORMICK, *Questioning Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

sus modelos institucionales ofrece resultados poco convincentes, tanto en el pasado como en el presente. No obstante, hay algún atisbo de nuevos enfoques que rompen con el punto de vista convencional, casi inservible a estas alturas. Me parece interesante la perspectiva que adopta, por ejemplo, B. Guy Peters. Frente a *the traditional State* (basado en *autonomous action, legal foundation, hierarchical management y a distinct elite*), este autor propone otras alternativas. Las principales son *the market State*, producto del supuesto triunfo definitivo de la ideología neoliberal, y *the network State*, también derivado —con algunos matices— de la lógica del mercado que gana terreno con la globalización, sin olvidar otras opciones como *the strategic State*.⁹

Sin embargo, el verdadero problema reside en las llamadas «democracias aparentes» que dan cobertura —como ha escrito sin eufemismo alguno K. Roth— a «déspotas disfrazados de demócratas», que buscan falsas credenciales de legitimidad a través de pantomimas electorales.¹⁰ Nos hemos vuelto tan poco exigentes que ciertos institutos internacionales admiten que casi un centenar de países cuentan con sistemas democráticos, una falsa percepción que deriva de la identificación del modelo con el voto popular. Son acaso democracias no constitucionales (esto es, «iliberales», según la traducción poco acertada de un término puesto en circulación por F. Zakaria), pero en realidad son regímenes autoritarios que pretenden ganar una apariencia de respetabilidad organizando falsas elecciones que los observadores internacionales terminan por aceptar en el marco de una gigantesca trampa sociopolítica. Si de alguna manera cabe establecer hoy día una clasificación de las formas de Estado, habría que apostar por una distinción tajante entre «democracia constitucional» y «lo que no es democracia», utilizando el título de un brillante capítulo de G. Sartori, en el que pretende identificar —con más o menos éxito— los diversos conceptos históricos que compiten para definir un gobierno personal; en particular, despotismo, tiranía, absolutismo, dictadura, autocracia, totalitarismo y —el más reciente de todos, pero también el menos preciso— «totalismo».¹¹

⁹ B. Guy PETERS, «El futuro del Estado. Perspectivas comparativas», en Enrique ÁLVAREZ CONDE (coord.), *El futuro del modelo de Estado*, IMAP y URJC, Madrid, 2007, p. 45 y ss. Resulta muy útil al respecto K. DYSON, *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and an Institution*, Oxford University Press, Oxford, 1988.

¹⁰ Kenneth ROTH, «Déspotas disfrazados de demócratas», en *Política Exterior*, n.º 122, 2008, p. 93 y ss.

¹¹ Giovanni SARTORI, *Teoría de la democracia*, tomo I, Alianza, Madrid, 1988.

Por supuesto, hemos hablado hasta aquí de formas de Estado en el sentido de sistemas políticos. Más complicada si cabe es la precisión conceptual acerca de la realidad actual de los diversos modelos de organización territorial. Tal vez ha llegado la hora de dar la razón a Kelsen, puesto que existe una continuidad desde la confederación a la centralización que no es fácil aclarar mediante fórmulas jurídicas rigurosas. Eso sí, en un análisis político elemental, es evidente que la globalización trae consigo un fortalecimiento paradójico del localismo, de tal manera que proliferan por todas partes fórmulas más o menos federales que la doctrina es —hasta ahora— incapaz de distinguir con precisión. Entre otras, como es notorio, nuestro Estado de las autonomías, cuyas señas de identidad podrían verse alteradas por las últimas modificaciones estatutarias.

Una vez comprobado que otros capítulos de nuestra ciencia sufren también serias dificultades, procede abordar el estudio concreto de la división de poderes y las formas de gobierno contemporáneas, a partir de la distinción entre, por una parte, los poderes clásicos y sus formas correspondientes y, por otra, los nuevos poderes y su proyección sobre los sistemas políticos que merecen todavía —y ojalá sea así por mucho tiempo— el honroso nombre de democracias.

II. PODERES CLÁSICOS Y CRISIS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO TRADICIONALES

Se ha escrito ya casi todo sobre la realidad presente de la división de poderes, cuyo análisis se aborda desde muy diversas perspectivas en este número de *Fundamentos*. Casi todos hemos llegado a la conclusión de que Montesquieu no podría reconocer su propia doctrina, a pesar de que seguimos convencidos de la vigencia intemporal de los principios sustanciales: sólo el poder limita al poder y es imprescindible que las distintas funciones de gobierno sean ejercidas por personas diferentes. El gran tópico contemporáneo es, por supuesto, la primacía del Poder Ejecutivo. Como todas las verdades evidentes por sí mismas tiene una parte sustancial de certeza y algunos matices que resulta necesario introducir. Tal vez lo más llamativo es que, desde hace algún tiempo, el omnipresente Poder Ejecutivo huye incluso de sí mismo. La influencia norteamericana resulta patente. El objetivo último es configurar un poder instrumental, eficaz y eficiente, alejado de las viejas querencias burocráticas y de las complicaciones inherentes a las garantías jurídicas. Se ha escrito mucho, aunque no siempre bien, sobre

la «huida» del Derecho administrativo o, más ampliamente, del Derecho público. El fenómeno está bien descrito, pero faltaba por saber en un primer momento hacia dónde se había emprendido ese camino sin final conocido. Ahora sabemos que la meta es la empresa privada, con alguna estación intermedia como son las agencias de todo género que proliferan en el esquema de las Administraciones contemporáneas.

Es curioso que la doctrina sufra en este caso los mismos problemas de definición que acompañan desde su origen al estudio del Poder Ejecutivo. También ahora los más ingeniosos acuden a una consideración residual. Por ejemplo, Alan B. Morrison: *administrative agencies are just like legislatures and courts, except when they are not*.¹² Se reproducen los debates de siempre. ¿Cómo ejercen las Cámaras parlamentarias el imprescindible control democrático sobre estas nuevas administraciones «independientes»? Dejemos de lado los aspectos técnico-jurídicos. En este ámbito, todo se irá resolviendo a través de la letra pequeña de las normas, siempre que se interprete según los principios estructurales del régimen constitucional. Lo importante a nuestros efectos es destacar la tendencia del poder activo por definición a buscar soluciones organizativas adecuadas para el mejor ejercicio de sus funciones de servicio público, ahora configuradas como cumplimiento de objetivos claros, mensurables y orientados hacia una mayor calidad de las prestaciones. Mientras los garantistas se rasgan las vestiduras, el discurso de las políticas públicas gana adeptos cada día. La reciente legislación española luce una inequívoca vocación modernizadora: gestión transparente por objetivos; personal directivo que elude la normativa general de la función pública; contratos-marco y contratos-programa; planes de acción, informes de actividad, cuentas anuales y un largo etcétera. Es patente el ánimo que inspira a este respecto la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para mejora de los servicios públicos, cuyo título contiene ya una declaración de intenciones que se proyecta sobre la estructura y el funcionamiento de tales entidades. En síntesis: se acorta de día en día la distancia que hace unos años parecía insalvable entre el Derecho de la organización administrativa y el Derecho de las sociedades mercantiles. Ojalá sea para bien.

El riesgo que acompaña a todo poder omnipresente se llama corrupción. Es muy significativo el incremento exponencial de la literatura sobre ética

¹² La cita de Morrison en Sylvia MARTÍ SÁNCHEZ, «Las agencias administrativas en Estados Unidos: en la encrucijada de poderes», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 67, 2006, p. 97 y ss., con amplia información sobre esta novedosa materia.

pública y su antítesis, la corrupción política, en los últimos años. Hace tiempo que la doctrina procura entender los factores que favorecen este cáncer de las democracias contemporáneas, pero conviene ser realistas a la hora de valorar la eficacia de los esfuerzos para combatirlo. Seguramente nos hemos dejado llevar por la retórica que inspira ciertos códigos de buena conducta o pautas de comportamiento para cargos políticos y funcionarios públicos, cuando es muy probable que el Código penal sea la única barrera eficaz en la mayoría de los casos. Por supuesto, la corrupción no es exclusiva de la democracia. Más bien al revés, los regímenes autoritarios —en sentido amplio— la llevan entre sus señas de identidad, con la circunstancia agravante de que carecen de transparencia y ocultan por naturaleza cualquier escándalo a la opinión pública. Sin embargo, para las democracias la corrupción supone un daño profundo a los cimientos que justifican la legitimidad del sistema. Por eso el Poder Ejecutivo tiene que afrontar esta realidad con el firme propósito de impedir que las muchas tentaciones surgidas en el proceso de toma de decisiones en el Estado contemporáneo favorezcan la presencia operativa de los *sinister interests*, como decía el clásico Jeremy Bentham: es decir, intereses parciales, corporativos o de grupo que se interfieren en la correcta vertebración entre el interés público y el interés privado. Conviene, pues, prestar atención a la buena literatura generada en los últimos tiempos sobre esta delicada materia, como es el caso del «tratado» de A. Heidenheimer, el libro colectivo dirigido por M. Bull y J. Newell y —entre nosotros— la acertada síntesis sobre el estado de la cuestión que ofrece M. Villoria.¹³

Se desprende de estas y otras obras que las fórmulas que utiliza la corrupción pueden articularse en diversos niveles; entre ellos, las que atañen al abuso de poder público, a la distorsión del mercado, a la percepción social del fenómeno, e incluso al daño causado a las virtudes éticas o principios morales. Es un lugar común recordar la diferencia en la percepción de los actos de corrupción en las sociedades con mayor influencia de una cultura puritana o en las que arrastran una larga tradición de clientelismo, como España o Italia, siempre mejor dispuestas a la comprensión de ciertas debilidades de la condición humana. Sobre todo, está muy estudiada la

¹³ Por todos, Arnold HEIDENHEIMER y Michael JOHNSTON (eds), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publ., New Brunswick, NJ, 2002; Martin BULL y James NEWELL (eds), *Corruption in contemporary politics*, Palgrave, Londres, 2003; entre nosotros, Manuel VILLORIA, *La corrupción política*, Síntesis, Madrid, 2006.

singular repercusión de estos comportamientos tan ilícitos como inmorales en el ámbito del urbanismo y la relación, muchas veces confirmada, entre operaciones irregulares que generan grandes beneficios y la financiación de los partidos políticos. No es éste, por supuesto, el lugar apropiado para analizar en detalle tales cuestiones. Debe quedar claro, no obstante, que es imprescindible distinguir entre lo inevitable y lo intolerable. En cuanto a lo primero, hace tiempo que se admite la confluencia de los intereses materiales y las aspiraciones morales como objetivo que los partidos pretenden satisfacer respecto de quienes les prestan su apoyo. Los términos *patronage* o *machine politics* son habituales en los estudios de Ciencia política, singularmente norteamericanos, a la hora de describir las actitudes de los actores del proceso. Por supuesto que la transparencia es elemento sustancial para evitar que se interfieran los citados «intereses siniestros» a la hora de la formación de la voluntad del poder, pero es evidente que no existe ninguna fórmula mágica y que todos los sistemas comparados ofrecen puntos vulnerables. La tradición legal propia del Estado de Derecho y el control a través de los medios de comunicación son, sin duda, factores que contribuyen a reducir el problema a sus límites naturales, mientras que las sedicentes democracias de nuevo cuño tienen grandes dificultades para conseguirlo, si es que lo pretenden en serio. Lo intolerable, por supuesto, es el lucro privado de los gobernantes a través de decisiones que se adoptan en supuesta representación del interés general y que se acompañan, por tanto, de un procedimiento que está configurado como garantía de las reglas del juego y de una retórica justificativa que el sistema pluralista exige para explicar los actos de gobierno ante los ciudadanos. Si estos límites inherentes al ejercicio del poder se convierten en pura ficción, la democracia en ese contexto político está llamada a dejar paso a un tipo de régimen que los clásicos llamaban —con buen criterio— «oligarquía».

Como es notorio, la primacía del Poder Ejecutivo es la seña de identidad del régimen presidencialista. No hay mucho que decir sobre la realidad actual del sistema norteamericano, puesto que la Constitución de los Estados Unidos ha mostrado una notable capacidad de adaptación a los tiempos. Pueden criticarse los deslices de la maquinaria electoral en algunos Estados, el arcaísmo de la fórmula de compromisarios para la elección presidencial o algunos aspectos secundarios de las relaciones entre el presidente y el Congreso. No obstante, nadie podrá negar que el viejo y en teoría anticuado sistema, en virtud del cual el presidente de los Estados Unidos ejerce como

«monarca republicanizado» de la vieja Monarquía constitucional, sigue siendo perfectamente útil para la única superpotencia de nuestro tiempo. En este sentido, tampoco ofrece duda que el titular de la Presidencia norteamericana es la persona más poderosa del mundo en términos políticos y que los mecanismos jurídicos facilitan el ejercicio de ese poder supremo. No hace falta, por tanto, plantear profecías arriesgadas sobre el futuro del presidencialismo en los Estados Unidos, cuya mala salud de hierro es una evidencia desde hace más de dos siglos.

En cambio, es dudoso el futuro institucional que aguarda a la V República francesa, cuya Constitución de 1958 fue recibida con muchas reservas desde una perspectiva democrática; por ejemplo, en relación con la «cuasidictadura» presidencial en situaciones de anomalía, regulada por el artículo 16, una adaptación al caso francés del poco afortunado artículo 48 de la Constitución de Weimar.¹⁴ Los reparos han desaparecido por completo, pero el semipresidencialismo ha generado sus propias grietas internas. De hecho, la primera vuelta de las presidenciales de 2002 (triumfo mínimo de Chirac; fracaso del socialismo; éxito de la extrema derecha) vino a significar una suerte de «18 de brumario» para la forma de gobierno concebida a imagen y semejanza del general De Gaulle. Por fortuna, la segunda vuelta de aquellas elecciones y el conjunto de las ulteriores han devuelto las cosas a su cauce natural y han apagado el eco —muy superior a su fuerza real— de las opciones antisistema. La confrontación entre derecha e izquierda, con victoria holgada de Sarkozy sobre Royal en 2007, incluida la presencia algo más que testimonial de una propuesta centrista y el desastre de los «ultras», ha permitido recuperar la lógica propia del modelo gaullista.

No obstante, el hiperactivo presidente ha puesto en marcha un comité de «sabios» con el mandato de emitir informe para un proceso eventual de reformas institucionales, al amparo de términos como «Estado fuerte» o

¹⁴ Disponía el artículo 16, antes de la reforma promovida por Sarkozy: «Cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de los compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata y se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el presidente de la República tomará las medidas que tales circunstancias exijan, previa consulta oficial con el Primer Ministro, con los presidentes de las asambleas y con el Consejo Constitucional. Informará de ello a la nación mediante un mensaje. Dichas medidas deben estar inspiradas por el propósito de asegurar a los poderes públicos constitucionales los medios para cumplir su misión, con la menor dilación posible. El Parlamento se reunirá por convocatoria automática. La Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de estos poderes excepcionales».

«democracia irreprochable», tan indefinidos como capaces de suscitar un gran impacto mediático. Como suele ocurrir, los resultados del informe aportan más dudas que soluciones. Por fin, el proyecto de reforma fue aprobado por las Cámaras con notorias dificultades: una mayoría mínima de un solo voto, producto de las reticencias de un sector importante de la derecha y del rechazo casi total de la izquierda. La tendencia general de la reforma otorga más poder a las Cámaras, tanto en su funcionamiento (en particular, para fijar el orden del día) como en sus competencias (facultad de veto de determinados nombramientos hechos por el jefe del Estado). En cambio, limita discretamente algunas competencias presidenciales, estableciendo un máximo de dos mandatos consecutivos y matizando las facultades del Ejecutivo para recurrir sistemáticamente a los decretos sin aprobación parlamentaria. Discutida en el ámbito político (el voto decisivo para su aprobación, el 21 de julio de 2008, fue obra del socialista Jack Lang, ponente de la reforma), no parece que la modificación de casi la mitad de los artículos del texto de 1958 suponga un cambio profundo en la forma de gobierno. Francia seguirá siendo un híbrido entre parlamentarismo y presidencialismo, pero el factor esencial que define la relación entre los poderes, es decir, la elección popular directa y por tanto la plena legitimidad democrática del presidente, hace que el titular de la suprema magistratura de la República continúe siendo centro y eje del sistema político.

En definitiva, bajo la obsesión de superar los males del parlamentarismo ineficaz, Francia regresó en 1958 al molde dualista de la Monarquía constitucional. Hay huellas patentes del principio monárquico en ese texto, como los ya citados poderes excepcionales del presidente o la reserva reglamentaria frente a la genuina reserva de ley, que ahora —después de medio siglo— el constituyente pretende matizar. Al principio fueron motivo de escándalo para los puritanos del Estado de Derecho, pero ya se han olvidado las viejas controversias. El Consejo Constitucional, cuya composición no se ajusta a los parámetros habituales de los órganos de su género, ha ganado incluso cierto prestigio por el buen sentido jurídico de bastantes decisiones. Por supuesto, los amantes de la ingeniería constitucional han puesto en marcha la máquina de producir ocurrencias sin coste efectivo. Existe ya una literatura de cierta repercusión sobre el proyecto de la VI República, incluidos un libro de O. Duhamel, con el sonoro título de *Vive la VI^{ème} République!* y un número extraordinario de la *Revue du droit public*. Hay un buen trabajo reciente al respecto de J. M. Denquin, cuya razonable conclusión es la si-

guiente: no existe una situación social y política a corto plazo que justifique una transformación institucional de esta naturaleza. De este modo,

(...) *au delà des projets constitutionnels possibles que l'imagination des constitutionnalistes peut évidemment multiplier à l'infini, il ne semble pas que personne ait encore formulé l'esquisse d'un scène crédible par lequel la V^{ème} République serait transformée en VI^{ème} République, car personne n'imagine un objectif symbolique susceptible de justifier une telle opération.*¹⁵

En rigor, el problema que inspira los planteamientos reformistas se llama «cohabitación». Hasta entonces, el sistema funcionaba con eficacia razonable porque nadie ponía en cuestión la jerarquía política y jurídica entre presidente y Primer Ministro, y ello permitió consolidar una serie de prácticas cuyo anclaje constitucional es también manifiesto, tales como el «dominio reservado» en materia de política exterior. Cuando se rompe la relación jerárquica el sistema revela su ineficacia, porque no se adapta a las exigencias de la democracia contemporánea: el *demos* otorga su confianza a un líder legitimado por las urnas a través del control del partido o coalición que le sirve de apoyo y que es la fuente última de la decisión política, ya se adopte ésta formalmente por el Ejecutivo o se manifieste a través de la mayoría parlamentaria. Peor todavía, las reformas impulsadas por Mitterrand han alterado la lógica del semipresidencialismo: el mandato de cinco años resulta —incluso psicológicamente— demasiado breve para el monarca republicano y la proximidad entre elecciones sólo facilita que el cuerpo electoral puede ejercer el sentido común en la *ballotage*, pero no garantiza el futuro del equilibrio institucional. De hecho, Chirac nunca logró ejercer un liderazgo real ni siquiera en sus propias filas, hasta el punto de que en los últimos tiempos su figura se convirtió en el símbolo del divorcio creciente entre la sociedad francesa y sus elites políticas.

En el fondo, la cohabitación remite a la mentalidad colectiva a los peores tiempos de un pasado marcado por la ineficacia crónica del Ejecutivo. Las dos primeras (1986-1988 y 1993-1995) eran en cierto modo fenómenos

¹⁵ Jean-Marie DENQUIN, «La VI^{ème} République, a-t-elle un avenir?», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Del mismo autor, *La monarchie aléatoire. Essai sur les Constitutions de la V^{ème} République*, PUF, París, 2001. El libro de Olivier DUHAMEL, *Vive la VI^{ème} République!* Ed. du Seuil, París, 2002. El número monográfico de *Revue du droit public*, n.º 1, 2002.

transitorios llamados a desaparecer cuando las urnas situaran a cada uno en el lugar que le correspondía. La tercera, en cambio, producto de la disolución artificial de las Cámaras por Chirac, no hizo más que complicar su mandato y provocar una sensación irremediable de parálisis y desequilibrio institucional. Los analistas más perspicaces han hecho notar que el sistema francés de partidos es incompatible con el presidencialismo genuino. El sucedáneo quedó también en evidencia. Luego las cosas fueron a mejor. Hoy día, con Sarkozy al frente, la V República recupera sus hábitos originarios: Presidencia omnipresente, mayoría parlamentaria cómoda y un Primer Ministro que actúa como ayudante cualificado. Es cierto que la política, espejo de la vida, siempre guarda sorpresas. El nuevo líder actúa como un gobernante que manda, ejecuta y rinde cuentas personalmente a los ciudadanos. Sin embargo, en poco tiempo ha perdido la imagen de símbolo intocable que fueron capaces de preservar —incluso en los peores momentos— todos sus antecesores. Hay quien dice que François Fillon ejerce con mayor prestancia que su jefe las funciones representativas que encarna el poder «perpetuo» de la República, si utilizamos el término consagrado por Jean Bodin en los orígenes del Estado moderno.

Si la potencia del Ejecutivo en todos los sistemas es reconocida con carácter unánime, la debilidad del Legislativo es también opinión compartida de forma generalizada. He escrito con alguna frecuencia acerca del presente y el futuro de la institución parlamentaria, tendencia natural en alguien que ejerce la profesión de letrado de las Cortes Generales desde hace más de un cuarto de siglo.¹⁶ Hay tanta literatura jurídica y política sobre la crisis y la decadencia de los parlamentos que hemos llegado a asumir una realidad de apariencia incontestable: dominadas por la lógica implacable del Estado de partidos, las instituciones representativas pertenecen al pasado más que al futuro. A nadie se le ocurre situar en las Cámaras parlamentarias el *locus* de las decisiones políticas si no quiere verse descalificado como un formalista trasnochado. Resulta paradójico en principio que las asambleas propias de los sistemas presidencialistas hayan resistido mejor la presión del Espíritu de la Época que las correspondientes en los regímenes parlamentarios. Así ocurre, sin embargo: como es evidente, el Senado norteamericano es a día de hoy la Cámara política más poderosa del mundo. La paradoja es

¹⁶ Hago uso de mi experiencia personal, sobre todo, en Benigno PENDÁS, «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», publicado en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 28, 1990, p. 75 y ss.

sólo aparente. En efecto, el componente aristocrático de esta asamblea (oligárquico, para quienes prefieren adjetivos menos complacientes) le permite funcionar al menos en parte según el esquema del parlamentarismo clásico. Al fin y al cabo, una asamblea de notables es mucho más difícil de manejar que otra compuesta por gentes disciplinadas que deben a los partidos la parte sustancial de su sueldo y de su consideración social. Por ello mismo, el Senado de los Estados Unidos mantiene vivos los viejos procedimientos que otorgan singularidad propia al parlamentario frente al grupo político. Como cantera de líderes para el Ejecutivo, la cuestión no ofrece dudas: Barak Obama ha sido miembro de la Cámara Alta antes de alcanzar la meta suprema, y lo mismo cabe decir de su oponente en las urnas, John McCain. El sistema norteamericano, expresión típica del presidencialismo según las doctrinas al uso, es una Monarquía constitucional con forma republicana congelada en el tiempo y en el espacio. Conserva, insisto, ese elemento aristocrático que introdujeron en sus señas de identidad aquellos «caballeros de dinero, educación y ocio» a los que llamamos *Founding Fathers*. Bajo su fachada democrática, late el corazón de una república. Por tanto, del gobierno de unos pocos a cuyo servicio la elección actúa como mecanismo selectivo de los «mejores», y no de los más «representativos». Bernard Manin lo ha estudiado con buen criterio:

Desde el mismo comienzo estaba claro que el gobierno representativo americano no se basaría en la semejanza y proximidad entre representantes y representados. El debate de 1787 ilumina también por contraste la concepción triunfante de representación. Los representantes iban a ser diferentes de los representados y a estar por encima de ellos en cuanto a talento, virtud y riqueza. Ahora bien, el gobierno sería republicano (o popular) porque el pueblo elegiría a los representantes y, ante todo, porque la frecuencia de las elecciones les obligaría a ser responsables ante el pueblo.¹⁷

En definitiva, según demuestra este autor, fue en América donde surgió la combinación de un principio de distinción con otro de gobierno popular

¹⁷ Bernard MANIN, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998, p. 162. Una brillante y ya clásica exposición sobre el componente aristocrático de las formas de gobierno republicanas en los capítulos VII y VIII («Roma y Venecia»), en J. G. A. POCKOCK, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, 2.ª ed. en español, Tecnos, Madrid, 2008.

y representativo. Está claro que los franceses entienden bien el modelo americano. Naturalmente, estoy pensando también en Tocqueville. El caso de los alemanes es muy distinto: a estas alturas, Friedrich, Loewenstein y tantos otros aportan pocas cosas útiles. Cuestión tal vez de sensibilidad histórica y cultural.

¿Qué ocurre en el Reino Unido? Paradigma del régimen parlamentario, modelo natural para la evolución de otras monarquías europeas, el sistema británico avanza mucho más de lo que parece y —seguramente— de lo que a algunos les gustaría. Para no caer en los tópicos habituales, puede ser instructivo seguir los planteamientos de algún autor reciente. Me parece significativo al respecto el pensamiento de Ferdinand Mount, conocido articulista cercano al ámbito conservador y liberal, que ha puesto en cuestión algunos lugares comunes de la «Constitución» británica en el ámbito de las formas de gobierno. Más allá de su impacto mediático, el mundo académico comenzó a interesarse por *The British Constitution Now* y por *Mind the Gap* después de los comentarios al respecto de Perry Anderson en la *London Review of Books*, recogidos ahora en un capítulo independiente de su libro *Spectrum. De la derecha a la izquierda en el mundo de las ideas*.¹⁸ Mount hace suyo un viejo truco, muy grato a los pensadores ingleses: la vuelta al «espíritu» constitucional supuestamente vulnerado por algunos impostores. Es la misma técnica que utiliza, por ejemplo, Edmund Burke en sus célebres *Reflexiones sobre la Revolución francesa*. El ensayista se desmarca así de los comentarios canónicos, en particular de Bagehot y de Dicey, y retorna a una perspectiva idealizada de la división de poderes. En «Ukania» (un término, como es notorio, sugerido por la «Kakania» de Robert Musil), la Corona pierde prerrogativas y los Lores se ven desbordados por el empuje de los Comunes. Lo que algunos llaman democracia, él lo define como corrupción en el sentido clásico de la palabra. En paralelo, el antiguo Estado liberal cede terreno ante el intervencionismo implacable: gobierno «empresarial», es decir, por objetivos, diría el influyente Michael Oakeshott, siempre con una terminología tan confusa que induce a pensar exactamente en todo lo contrario de lo que aparenta.

Igual que a otros conservadores en las islas, a Mount le agrada el tono presidencialista que sitúa al Primer Ministro como mucho más que un *primus*

¹⁸ Los libros que se citan de F. MOUNT están publicados en 1992 y 2004, respectivamente. El artículo de PERRY ANDERSON es ahora el capítulo II de *Spectrum. De la derecha a la izquierda en el mundo de las ideas*, Akal, Madrid, 2008.

inter pares en el seno del Gabinete, a diferencia del gusto inequívoco por la colegialidad que distingue a pensadores laboristas como H. S. Crossman. No hay que olvidar que el autor que nos ocupa hizo carrera política en el número 10 de Downing Street en los tiempos de Margaret Thatcher. Eficacia; reserva y casi secretismo; concentración del poder en el jefe: he aquí, a su juicio, las ventajas evidentes para el sistema que deberían consolidarse en la teoría lo mismo que operan ya en la realidad de los hechos. Si nos vamos de Whitehall a Westminster, las aportaciones de Mount se limitan a reclamar comisiones permanentes para dictaminar los proyectos de ley, como si esa innovación significara algo positivo para quienes —desde el punto de vista del régimen parlamentario continental— sabemos muy bien que las múltiples y reiterativas fases del procedimiento legislativo resultan perfectamente inútiles. Hay otros ámbitos en los que el autor retoma la visión conservadora del orden constitucional. Por ejemplo, el *self-government* local, otra víctima del supuesto centralismo «estatalista». Muestra en cambio una sorprendente simpatía hacia la Europa comunitaria (que Anderson sólo se explica por la preferencia, «natural» en la derecha, por el capital sobre el pueblo) y una lógica antipatía por el falso bienestar impuesto a las clases bajas, a costa de destruir ciertas instituciones que estima de naturaleza solidaria. Supongo que considera inoportuno utilizar el término, políticamente incorrecto, de instituciones «caritativas».

Lo más sorprendente es que el reformador sensato pretende seguir vi- viendo en un mundo sin partidos políticos, más o menos lo mismo que cuando Jellinek los expulsaba de su teoría general del Estado y a diferencia, por ejemplo, de lo que Jennings captaba ya en plena Segunda Guerra Mundial. He aquí una nueva controversia. Los conservadores prefieren imaginar que el sistema mayoritario aplicado en distritos uninominales es la mejor expresión de la política concebida como una civilizada disputa entre *gentlemen* que, en último término, saldan sus discordias en un no menos civilizado club, situado en la orilla del Támesis y presidido por un célebre reloj. En cambio, los socialistas insisten en las virtudes del sistema proporcional, al tiempo que otorgan el protagonismo a quienes realmente lo ostentan y reducen la libertad individual del M. P. hasta convertirlo en un funcionario del partido. En términos puramente científicos no hay mucho que discutir. En un momento dado, es cuestión de opciones que reflejan criterios subjetivos propios, imposibles de reducir, en tanto que valores, al ámbito de la razón abstracta y de los hechos empíricos. Así lo hubiera dicho David Hume, por

no salir del ámbito siempre riguroso del pensamiento político británico. Por lo demás, este tipo de debates está viciado por un defecto de origen, a saber, la construcción imaginaria de un Parlamento «modelo» frente al cual salen por naturaleza peor paradas las asambleas realmente existentes. Dicho en términos de Rubio Llorente:

Hay razones para sostener que la subordinación del parlamentario individual a la voluntad del grupo en el que se incluye no es, como se pretende, un hecho nuevo y peculiar del Estado contemporáneo. La imagen de un Parlamento integrado por personalidades absolutamente independientes que siguen sólo su propio criterio, formado o modificado en el debate con los demás, es una construcción ideológica que probablemente nunca se ha correspondido con la realidad y ha servido sobre todo a los enemigos del parlamentarismo para criticarlo, oponiéndolo a un ideal que nunca existió.¹⁹

El Poder judicial sale fortalecido desde este punto de vista. No deja de ser llamativo que la propuesta principal de Mount sobre la House of Lords sea el reforzamiento de sus funciones como tribunal de justicia, incluso como órgano encargado del control de constitucionalidad de las leyes, y hasta de la incorporación al Derecho común del Derecho comunitario europeo o del propio Convenio de Roma para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas. ¿Son éstos los euroescépticos? Creo que no tiene nada que ver. Por lo demás, los defensores acérrimos de la causa europeísta deberían estar agradecidos a los jueces británicos, capaces de salvar la esencia parlamentaria del sistema frente a la tentación populista. Como es sabido, en junio de 2008 el máximo órgano jurisdiccional del Reino Unido rechazó la demanda interpuesta por el millonario euroescéptico Stuart Wheeler con la pretensión de que se celebrara un referéndum sobre el Tratado de Lisboa, amparada en un supuesto compromiso formal del Ejecutivo laborista ante la opinión pública. Gordon Brown, los propios conservadores y, por supuesto, los europeístas abrumados por el «no» irlandés pocos días antes respiraron con alivio ante una decisión judicial basada en un argumento formalista: el demandante no había logrado probar la identidad entre la mal llamada «Constitución» europea, afectada por la promesa política de una consulta popular, y

¹⁹ FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 203.

el posterior Tratado de Lisboa, una solución de mínimos al gusto comunitario. Todo ello acompañado de un *obiter dictum* que plantea una interpretación sensata del juego político entre representantes y representados: incluso en el caso de que los dos textos fueran equiparables, el Gobierno tendría derecho a cambiar de criterio. El Parlamento, y no los jueces, tiene la última palabra al respecto, según mantiene la sentencia, recordando que la Cámara de los Comunes rechazó en su día una enmienda *tory* que exigía la convocatoria popular y ratificó luego el correspondiente tratado internacional. El cumplimiento de la promesa de referéndum es «una cuestión política y no jurídica», concluyen los jueces Lord Richards y MacKay. Sin duda, una decisión sensata, mucho más conservadora que revolucionaria. Alivio general.

Luego volveremos a cuestiones relacionadas con la Unión Europea. Sigamos por ahora en el Reino Unido. La democracia mediática (con el protagonismo, en este caso, del conservador *The Daily Telegraph*) acabó en poco más de una semana con la tradición centenaria del *Speaker* imparcial e inamovible, por causa del abuso de los M.P. en la práctica «legal» de las retribuciones complementarias. Vista desde la izquierda, la cuestión exige distinguir cuidadosamente entre la práctica y la teoría. De hecho, los laboristas han sido y son extremadamente respetuosos con el sistema constitucional vigente, acaso con una tendencia inevitable a restringir el carácter aristocrático de la Cámara de los Lores. En el plano doctrinal, en cambio, la retórica generalista permite formular opiniones contundentes. El citado Perry Anderson habla de «la versión defectuosa» de la democracia representativa ofrecida por Westminster, junto con «un sistema electoral premoderno y una Cámara Alta hereditaria», al tiempo que reprocha a los laboristas que hayan adaptado su política a un sistema que no lo merece, alejando así a los obreros británicos de la genuina vocación revolucionaria. No dice, por cierto, en qué datos reales se sustenta esa supuesta vocación ni qué razones convincentes justifican el calificativo de «genuina». Desde la izquierda del socialismo, Tony Benn llegó a decir en algún momento que es ya la hora de revisar las «cuentas pendientes» de 1689, esto es, la Monarquía, la aristocracia refugiada en una falsa Cámara parlamentaria y el sistema judicial obsoleto. Suena fuerte, pero no importa: más allá de las palabras que se lleva el viento, no hace falta ser profeta para adivinar que el régimen parlamentario británico seguirá gozando de buena salud durante varias generaciones. La reacción frente al escándalo reciente es un síntoma muy positivo acerca de su fortaleza institucional.

III. NUEVOS PODERES PARA UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO

Presidencialismo y parlamentarismo giran alrededor de dos de los tres poderes tradicionales del Estado. Conviene ahora recordar la presencia de nuevos y relevantes protagonistas que dominan el Estado constitucional de nuestro tiempo: medios de comunicación, grupos de influencia, opinión pública vertebrada y un Poder judicial que ha cambiado decisivamente: «antiguo poder neutro y casi invisible, conforme a la celeberrima expresión de Montesquieu, se transforma en un poder activo y decisorio», provocando un arduo debate sobre el llamado «activismo judicial».²⁰ Vamos a empezar por este complejo asunto. Entre nosotros, Aragón Reyes llega a sostener que la democracia constitucional se desliza inevitablemente hacia «una forma mixta de gobierno en la que la democracia de la ley se encuentra corregida por la aristocracia de los jueces».²¹ Tal vez este planteamiento tenga más recorrido en el plano jurídico-formal que en el terreno sociopolítico: en efecto, el control ejercido por los partidos en el proceso de selección de los titulares de órganos jurisdiccionales capaces de incidir en el terreno de la «dirección» política hace literalmente imposible la formación de una casta diferente desde el punto de vista de la representatividad social. No obstante, la controversia sobre los jueces y su influencia política ha producido una literatura abundante y un sólido debate al que conviene dedicar ahora una mínima referencia.

Si acudimos al más alto nivel teórico, es significativo que la postura favorable de J. Habermas acerca de la justicia constitucional haya sufrido múltiples reproches en nombre del eterno argumento sobre la condición no electiva de los jueces frente a la naturaleza democrática del Poder Legislativo. Todo ello deriva de una eventual identificación del *corpus* de la constitucionalidad con los resultados de la «racionalidad comunicativa» que proclama el filósofo de Düsseldorf. En rigor, los jueces llamados a determinar la congruencia entre la Constitución y la ley son designados o elegidos por poderes de raíz democrática, con un grado apenas mayor de

²⁰ Un excelente resumen de la doctrina clásica y las tendencias actuales en Blanca HERNÁNDEZ OLIVER, «Parlamento y estado de partidos. La democracia contemporánea», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 60, 2003, p. 145 y ss.; la cita literal en p. 183.

²¹ La referencia a Manuel ARAGÓN REYES por sus *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 172 y ss. Véase al respecto Ramón PUNSET, «Los primeros veinte años de la ciencia española del Derecho Constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 108, 2000, p. 225 y ss., donde califica la expresión «forma mixta» que utiliza ARAGÓN como un «recurso literario» (p. 230).

distanciamiento de la voluntad popular que el correspondiente a los diputados elegidos en listas cerradas y bloqueadas. Todo ello sin olvidar que los órganos de la justicia constitucional están llamados a garantizar la legitimidad democrática del proceso político, esto es, si se prefiere, a actuar como guardianes del tesoro democrático acumulado gracias a la acción comunicativa, a la vez que desarrollan —*one case at a time*, diría Cass Sunstein— los acuerdos constitucionales incompletos. Frente a la tesis constitucional, muy del gusto —por razones obvias— de los juristas, autores de diferente signo, replantean la vieja sospecha sobre el carácter «contramayoritario» del Poder judicial, lo que supone en el fondo poner en cuestión la célebre fórmula del Tribunal de Karlsruhe, a cuyo tenor el Derecho y la Justicia no están a disposición del legislador.²²

Una vez más, no estamos en presencia de un debate teórico sino de una fórmula argumental para tomar partido en un problema de política concreta. El debate está directamente relacionado con la disputa judicial en los Estados Unidos y sólo resulta inteligible desde un punto de vista ideológico. En Europa, los jueces constitucionales (en buena medida profesores universitarios) tienden a mantener posiciones progresistas frente a una supuesta tendencia más conservadora de los tribunales de justicia *stricto sensu*. En Estados Unidos, en cambio, la politización del Poder judicial es un rasgo inherente al sistema de *checks and balances*. Entre los miembros del muy poderoso Tribunal Supremo federal hay «activistas» y hay partidarios de la «deferencia» hacia el Ejecutivo y el Legislativo, es decir, defensores de una intervención mínima en las decisiones de origen popular. En uno y otro sector hay republicanos y hay demócratas, con notables vaivenes en una jurisprudencia determinante para reforzar una u otra opción política. La batalla entre el presidente y el Senado para la confirmación de candidatos es un elemento clásico en el panorama político de Washington, cuyo último capítulo ha sido la designación del *chief justice* John Roberts tras la muerte de su antecesor, William Rehnquist, tan controvertido como todos los titulares del cargo. Un órgano que se estrenó inventando el control de constitucionalidad ofrece muchos hitos en una historia que cuenta ya dos siglos largos. Recordemos los últimos tramos. Los tribunales Warren y Burger se asocian con la consolidación de los derechos civiles: Brown (1954)

²² Me refiero con cierta amplitud a esta polémica en mi libro *Teorías Políticas para el siglo XXI*, Síntesis, Madrid, 2007, p. 147 y ss., en relación con el debate entre liberales y comunitaristas.

pone fin a la segregación racial en la escuela, jurisprudencia cuestionada a partir de 2007 por la mayoría conservadora; Roe (1973) es el caso más célebre, admitiendo con restricciones el derecho al aborto; Bakke (1978) es una decisión crucial a favor de la discriminación positiva, en concreto, sobre la cuota racial en las universidades. El tribunal Rehnquist ha sido mucho más conservador: Bowers (1986) rechaza las relaciones homosexuales consentidas y privadas entre adultos, criterio modificado en Lawrence (2003); otras varias sentencias refuerzan el derecho de propiedad, limitando especialmente la interferencia administrativa a través de potestades urbanísticas; los resultados del caso Bush vs. Gore (2000) son de sobra conocidos. Pero no ha sido suficiente, a juicio de ciertos sectores intransigentes, en temas como la pena de muerte o Guantánamo, y ello genera una agria batalla social y mediática que se decanta, según las tradiciones arraigadas del sistema, en un equilibrio razonable. Todo ello, claro está, sin olvidar los efectos del cambio ideológico en la Presidencia a partir de las elecciones en noviembre de 2008. La elección de Sonia Sotomayor, de origen latino, abre nuevas perspectivas que habrá que seguir con atención. En este contexto, cuando los académicos norteamericanos discuten sobre el carácter contramayoritario de la justicia constitucional tienen en mente una realidad muy distinta a la que contempla Habermas. Analizar la realidad práctica como factor explicativo de las posiciones teóricas es mucho más que un capricho metodológico. Sin olvidar, por supuesto, que estamos en presencia de un capítulo más en la eterna disputa entre iusnaturalismo y positivismo: la ley como voluntad del legislador (en este caso, exquisitamente democrático) o la ley sometida al dictado de la razón pública plasmada en una supralegalidad formal y material. En último término, es ésta una postura conectada con el derecho natural a la antigua usanza, una vez convertidas las Constituciones en razón escrita bajo la salvaguardia de jueces y magistrados. Es decir, normas inmodificables (al modo de la ley fundamental de Bonn), declaraciones de derechos y mecanismos de *judicial review* como enemigos de la república ideal, producto de la participación directa y la deliberación permanente.

La lógica implacable de la evolución histórica no se corrige con formalismos artificiales. En este ámbito, la polémica surgida entre nosotros acerca de la comparecencia de los miembros del Consejo General del Poder Judicial ante el Congreso de los Diputados y el Senado ofrece una extraña sensación de lucha entre las apariencias y las realidades. Una vez más, como es notorio, se impondrá el Espíritu de la Época, esto es, la política de imagen

bajo el formalismo de una Justicia que emana del pueblo y rinde cuentas en la sede de la soberanía nacional que reside en ese mismo pueblo. En la práctica, cuando comparezcan el presidente o los miembros del Consejo, tendremos una sesión adicional de cara a la galería mediática, con la mayoría y las minorías jugando sus bazas políticas a través de la presencia de quienes integran el órgano de gobierno del Poder judicial pero no ejercen, por supuesto, funciones jurisdiccionales. A día de hoy, la democracia mediática siempre encuentra la manera de alcanzar sus objetivos.

Volvamos al debate teórico. En último término, estamos ante la diferencia constitutiva entre democracia liberal y democracia «radical», cuya denominación más precisa sería «popular» si la expresión, ya de por sí redundante, no estuviera desprestigiada por el uso en la Europa de influencia soviética a partir de 1945. La primera procede de la teoría de la Constitución como límite del poder. Un enfoque *whig* en su origen y conservador en sentido amplio después, que los radicales consideran desde siempre como una fórmula para escamotear el auténtico gobierno del pueblo. La segunda, dispuesta a buscar amparo en Rousseau o en Godwin, rompe con los orígenes liberales y proclama la pureza de unos principios democráticos que sus adversarios han llegado a calificar de «totalitarios». En el último medio siglo, la Teoría política ha preferido eludir la confrontación directa, marcada por preferencias ideológicas difíciles de racionalizar. No obstante, la polémica sigue latente. La concepción liberal-representativa es el fundamento del análisis aparentemente aséptico de las doctrinas llamadas elitistas, una democracia concebida como lucha competitiva entre minorías selectas, donde se conjugan los intereses de partidos y grupos de presión mediante un proceso de transacción perpetua, lejos de cualquier posibilidad de control para el ciudadano alejado de los centros de poder. A su vez, la corriente radical perdura (con términos más suaves, incluso asépticos) en las teorías de la democracia participativa, deliberativa o inclusiva y, en general, en cualesquiera posturas críticas hacia esa concepción elitista que disfraza de realismo su desconfianza hacia la capacidad del ciudadano para dirigir los asuntos públicos.

Estamos, en definitiva, ante dos formas de representación incompatibles entre sí en estado puro aunque, de hecho, conviven y se influyen de forma recíproca. Así, escribe Solozábal:

El modelo democrático —que funciona sobre la base de los partidos como expresión del pluralismo social y de un Parlamento organizado en grupos en

cuanto correspondencia en el plano institucional de los partidos en el de la sociedad— no sustituye al modelo liberal, que, debido a su homogeneidad propuesta, no conoce los partidos y dispone de un Parlamento de individualidades actuantes sin disciplina de grupo y sobre la base de la discusión en libertad.²³

Modelos teóricos, como antes se dijo, porque en la vida real habría mucho que discutir (o mejor, mucho que investigar) sobre la imagen ideal de un Parlamento de notables. Nos guste o nos disguste, hay que asumir que las cosas no cambian de un día para otro en la historia constitucional.

En todo caso, cuanto más se eleva el nivel de abstracción más lejos nos situamos de la práctica cotidiana del poder. Por mucho empeño que pongan los teóricos, la democracia de masas fluye a través de cauces mediáticos, lo que supone una exigencia natural de simplificar el mensaje, dominar psicológicamente al adversario y buscar la confianza de la mayoría a través de un lenguaje de signos que funciona sobre un sustrato de valores entendidos. Esto no significa, a mi juicio, que desaparezca la distinción clásica entre derecha e izquierda, sino todo lo contrario. Lo que sucede en realidad es que todo aquél que pretenda participar en el núcleo del poder democrático debe adaptar su acción política a las formas exigidas por una sociedad de masas semiliustradas, con cierta querencia por la vulgaridad y una antipatía natural hacia la excelencia, pero con el suficiente sentido común para realizar una lectura inteligente de los mensajes políticos y votar, por tanto, en cada caso por aquéllos que saben discernir las preferencias colectivas con una mezcla inteligente de principios intangibles y estrategias pragmáticas.

La tarea de analizar el papel de los medios en la democracia contemporánea es propia de especialistas en comunicación. No obstante, desde la intuición del analista político es posible percibir algunos fenómenos muy significativos, cuya presencia puede ser determinante a lo largo de este siglo XXI. La prensa diaria, los medios escritos en general, deberán adaptarse a una realidad cambiante. Grandes titulares, línea editorial precisa y reportajes atractivos son los caminos más seguros para el éxito, porque el lector de periódicos llega casi siempre informado por el fácil acceso a otros medios más ágiles y apenas busca ya noticias, sino análisis, comentarios y, sobre todo, una orientación más o menos ideológica que le permita interpretar los acontecimientos. Es la hora de las páginas de opinión, con el

²³ Juan José SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, p. 329.

lógico regocijo de los intelectuales, que vuelven así a su condición genuina de escritores dispuestos a opinar sobre lo divino y lo humano y a hacer causa común con sus políticos favoritos en beneficio mutuo. La radio tiene la ventaja evidente de la inmediatez, pero parece incapaz de superar su dificultad para los matices y el sosiego, cayendo con demasiada facilidad en manos de comunicadores populistas que transmiten doctrina cotidiana a unos oyentes convencidos de antemano. La televisión, en fin, sigue jugando el papel determinante. Ningún otro medio puede competir con un debate televisado entre los grandes líderes en las fechas cruciales de una campaña electoral. Sin embargo, no debe confiarse en su posición preferente porque la amplitud de la competencia y el nivel cultural al alza operan en un sentido desfavorable hacia la capacidad final de este poderoso medio para orientar decisivamente las opiniones políticas. Por último, Internet, blogs y otros foros, ciberdemocracia y conceptos análogos, son los protagonistas indiscutibles de la sociedad de la información y del conocimiento. Por esta vía fluyen canales muy eficaces de comunicación, aunque conviene tener presente que el acceso a los mismos es todavía limitado. Además, presentan tal cantidad de opciones que sería poco realista suponer que la oferta ideológico-política sea una de las preferidas por los usuarios. En todo caso, partidos y grupos de influencia tendrán que reforzar sus ofertas —todavía bastante arcaicas— en este terreno abierto y competitivo, que a medio plazo puede suponer una competencia relevante en el ámbito de la creación de opinión y romper así el monopolio de las instituciones académicas y su prolongación en los grandes medios escritos. Por cierto, en la medida en que la izquierda domina —al menos en Europa— la batalla de las ideas, debería ser consciente de que tiene mucho más que perder que la derecha ante una posible revolución en los instrumentos para transmitir los mensajes políticos.

Democracia mediática, sin duda, a pesar de lo cual conviene situar la influencia de los medios en su justa medida. En este sentido, es cierto, como escribe S. Pausewang, que:

El contenido de los medios de difusión no determina por sí sólo el comportamiento y la conciencia de los hombres. Ambos dependen de una serie de factores como son la familia, la escuela y la educación, y por último es la situación social objetiva la que determina ante todo la actitud en el proceso de trabajo, el horizonte de posibles experiencias, actitudes y opiniones. Pero en la conjunción de tales factores sociales no debe subvalorarse el efecto de los medios de difusión.

Para ello no sólo tienen importancia sus contenidos manifiestamente políticos, sino incluso los aparentemente apolíticos: lo que silencian puede ser a menudo tan importante como lo dicho.²⁴

Sea como fuere, no es imaginable la sociedad de masas contemporánea sin la formación de una opinión pública que determina comportamientos, creencias y formas de sentir, todo ello a través de una mezcla difusa de verdades, percepciones y falsedades mejor o peor contadas. El pionero J. Bentham hablaba con razón de un «Tribunal de la Opinión Pública». Con el tiempo, se han convertido en clásicos los estudios de Dicey o de Habermas. A día de hoy, es un lugar común reconocer que los políticos viven pendientes de las encuestas, que los sociólogos capaces de escrutar el estado de la opinión ciudadana ejercen una notoria influencia en la toma de decisiones y que, en definitiva, la demoscopia es un elemento más en la lucha política democrática. No se trata ahora de determinar, desde un punto de vista normativo, si ello es bueno o es malo para la libertad política o cuáles son los requisitos ideales para configurar una opinión seria y rigurosa. La realidad es como es, y los «predicadores» televisivos o radiofónicos y los tabloides de mal gusto influyen tanto y más que los estudios sesudos o los debates racionales. La clásica doctrina de los griegos ha cambiado de signo: ya no se trata de elaborar un discurso racional con el ánimo de convencer en el ágora a los demás ciudadanos, sino de transmitir hábilmente mensajes sencillos y eficaces. Los expertos transformarán esos criterios difusos en el resultado de encuestas debidamente orientadas, de manera tal que el «minipopulus» llega a suplantar al pueblo real. Lo más curioso es la dinámica de las posibles influencias en el comportamiento político de los sondeos previos a una confrontación electoral. Todo el mundo intuye que existe un riesgo inevitable: una encuesta positiva crea buen ambiente y provoca un ánimo victorioso, pero puede producir un exceso de confianza entre los potenciales electores; a la inversa, una encuesta negativa genera pesimismo y desaliento, pero puede ayudar a los indecisos a decantarse en contra del previsible vencedor para evitar un triunfo demasiado rotundo. Ni siquiera los instrumentos sofisticados de la democracia mediática pueden desviar el curso inalterable de la condición humana.

²⁴ Siegfried PAUSEWANG, «La opinión pública y los grandes medios de difusión», en W. ABENDROTH y K. LENK, *Introducción a la Ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1971, p. 324.

El estudio de los grupos de influencia (antes organizaciones de intereses, y antes todavía grupos de presión) tiende a enfocarse modernamente como un capítulo más de los tratados sobre ética pública, que auspician códigos de buen gobierno y leyes anticorrupción. No digo que sea una perspectiva errónea, pero me parece más atractivo conducir el debate hacia el proceso de toma de decisiones, elemento constitutivo de un análisis político riguroso. En este sentido, la omnipresencia de grupos de todo tipo como reflejo del pluralismo inherente a la sociedad contemporánea es un rasgo distintivo de la época posmoderna que afecta directamente al ejercicio del poder. Por supuesto que las doctrinas pluralistas tienen una larga tradición en el marco de las teorías del Estado social. En particular, la teoría neocorporatista, impulsada en los setenta por Ph. Schmitter, presenta un panorama nada idílico: las organizaciones de intereses tienden a institucionalizarse, actúan en forma de oligopolio, excluyen a los eventuales competidores y dependen del control —y a veces del dinero— de los poderes públicos. De hecho, el Estado les garantiza una posición prevalente en el sector a cambio de que adopten una estrategia pactista y moderen sus reivindicaciones. Una vez más, el problema reside en que estos enfoques ya no sirven en la era global, cuando la crisis del Estado social genera todo tipo de lamentos, propuestas y ocurrencias. Los nuevos conflictos que reclaman la atención de todos (globalización, identidades, integración de inmigrantes, etc.) difícilmente pueden ser encauzados mediante los mecanismos anquilosados de estabilización social y redistribución de rentas. Cada una a su manera, estas organizaciones privilegiadas luchan por conseguir un anclaje en los mecanismos formales de la democracia. En la práctica, sin embargo, los organismos públicos concebidos ad hoc (consejos económicos y sociales y sus homólogos) actúan como meros centros de estudios y foros de debate, mientras que las verdaderas negociaciones tiene lugar con la reserva y el secretismo inherentes al proceso de toma de decisiones eficaces.

En último término, la evolución del sistema ha seguido su curso natural, aunque la teoría se ha visto sorprendida por el desarrollo peculiar de los acontecimientos. A veces nos falta perspicacia. Como escribe Alessandro Pizzorusso:

Era sumamente raro que tuviese éxito el intento de reducir la función del Gobierno a la simple ejecución de leyes y decretos emanados del Parlamento. De hecho, en la mayoría de los casos, el Poder ejecutivo retuvo, cuando menos

hasta cierto grado, aquellas prerrogativas que le eran inherentes en el régimen de parlamentarismo dual (...) y algunas veces, incluso, logró asignarse una parte considerable de las funciones normativas. Este logro condujo a que se fuese olvidando de forma paulatina el principio de separación de poderes —declarado previamente como uno de los pivotes de la democracia moderna— o a que, cuando menos, se le redujese a una mera fórmula con efectos muy limitados.²⁵

Como se dijo, la situación exige una nueva manera de ejercer el poder. Se acabó, en principio, el político autoritario e inflexible, que adopta su decisión irrevocable en la soledad de la conciencia y ordena su puesta en práctica de acuerdo con el principio de jerarquía, asumiendo ante sí y ante los demás una plena responsabilidad. El político posmoderno escucha a todos, negocia con quien puede, habla con términos ambiguos y diluye la responsabilidad entre un amplio abanico de órganos auxiliares. Las ventajas inherentes a la formación colegiada en la toma de decisiones tienen también su contrapartida, como es propio de cualquier acción política. En este caso, la parte negativa es la pérdida del sentido de la responsabilidad, porque nadie se hace cargo de una solución que por naturaleza es insatisfactoria para todos y que, en el mejor de los casos, permite ganar tiempo para replantear en el futuro las posiciones alcanzadas por cada cual. Política, pues, contextualista y relativista, la única posible para una sociedad que perdona los errores si van acompañados de un ejercicio permanente de diálogo y que se muestra implacable, por el contrario, cuando el líder pretende interpretar por sí mismo el sentido de la historia frente a una opinión pública que rechaza cualquier género de imposición real o aparente. No es difícil admitir que los resultados electorales en España desde hace algunos años pueden ser interpretados en esta misma clave posmoderna. Por eso, la «escuela» para la formación de políticos debería incluir contenidos específicos sobre el arte de la negociación, junto con una asignatura básica acerca de la justificación ante los ciudadanos de los acuerdos alcanzados. Es probable que, a medio plazo, ésta sea la tendencia natural en los sistemas democráticos, siempre y cuando se evite una parálisis en el funcionamiento de las instituciones por causa de una fórmula poco eficaz —y a veces también poco eficiente— para la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la división de poder

²⁵ Alessandro PIZZORUSSO, «Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo. Algunos comentarios generales», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 97, 2000, p. 271 y ss.

res se diluye en una compleja poliarquía, no necesariamente en el sentido tradicional de R. Dahl. El «retorno» de la política que proclaman algunos pensadores progresistas deriva en una politización general que convierte en sujetos activos en la toma de decisiones a determinados grupos que antes no existían o estaban situados en la periferia del poder. La teoría de las formas de gobierno debe dar respuesta a este fenómeno si no quiere ser enviada de inmediato a un imaginario museo de arqueología constitucional, bien repleto a estas alturas de doctrinas e instituciones que fueron en su día objeto de incontables alabanzas y parabienes. La división de poderes sabe mucho de estas ingratitudes.

IV. CONCLUSIÓN: LA DEMOCRACIA SIGUE SIENDO MEJOR

Estado constitucional, sociedad de clases medias y economía social de mercado son fenómenos correlativos que definen una realidad histórico-política que sigue siendo básicamente la que nos corresponde vivir a los europeos del siglo XXI. No está claro que exista una relación de causa a efecto entre desarrollo económico y libertades democráticas. De hecho, el futuro de nuestro sistema constitucional se juega —como tantas otras cosas en el siglo XXI— en países como China. Hay mucho que discutir acerca de si el capitalismo sin barreras que impulsa un régimen de apariencia todavía comunista y de funcionamiento estrictamente autoritario terminará por configurar una demanda social de pluralismo político. Así ha sido hasta ahora en la historia, pero sería una imprudencia generalizar. Nuestros modelos supuestamente intemporales tienen un sustrato cultural que identificamos con la palabra «Occidente». Habrá que ver si el milenarismo Imperio del centro, inspirado por una profunda concepción «oriental» de la vida, desenvuelve su evolución política en parámetros equiparables a los de aquellos comerciantes puritanos de la Europa moderna cuyas necesidades materiales y morales dieron origen a los principios estructurales del Estado constitucional. El asunto es apasionante, sin duda, pero excede de la materia que aquí nos corresponde tratar.

Mientras tanto, la teoría de las formas de gobierno no consigue dar respuesta satisfactoria a los nuevos desafíos. Veamos el caso de la Unión Europea. Son ahora 27 Estados, 4,3 millones de kilómetros cuadrados y 490 millones de habitantes. Está regida por tratados que son algo más que convenios internacionales y mucho menos que constituciones. Nadie puede seriamente atribuirle la soberanía, pero sería absurdo ignorar que ha esta-

blecido límites infranqueables para el viejo Estado concebido al modo westfaliano. Imposible determinar su forma de gobierno, más bien un «objeto político no identificado», según la ingeniosa expresión de M. Rocard. Ejecutivo dual, o más bien Gobierno (Consejo europeo y Consejos de ministros) y Administración (Comisión), por separado. Parlamento a medio camino entre un órgano un poco decisorio y una asamblea consultiva. Comunidad de Derecho, con órganos jurisdiccionales sólidos que imponen su doctrina a los tribunales internos. Casi sin política exterior y sin ejército. No encaja, como es evidente, en ningún esquema preconcebido. Eso sí, suscita el entusiasmo de unos cuantos teóricos, incluidos americanos como Jeremy Rifkin o Mark Leonard, pero también el escepticismo de muchos otros. Por ahora, no hay manera de ubicar a esta entidad *sui generis* en el esquema clásico de los sistemas políticos comparados.

Vamos, pues, con la realidad actual de las formas de gobierno en el ámbito estatal. Es fácil constatar que la distinción entre parlamentarismo y presidencialismo empieza a ser cosa del pasado, como ya apuntaron hace mucho algunos juristas en la Europa continental y unos cuantos sociólogos o politólogos en el ámbito norteamericano. Me parece atractivo comparar la situación presente con la época romana del Principado de Augusto. Sin alterar formalmente las instituciones republicanas, el vencedor de Actium concentró en su persona todos los poderes efectivos, sumando a los tradicionales *imperium* y *potestas* la atribución personal y exclusiva de *auctoritas*. Tampoco nosotros modificamos ni una coma en la letra de las Constituciones o, si lo hacemos, es para reformar aspectos secundarios. De hecho, el lector de un texto constitucional europeo en vigor (pongamos por caso, la Constitución española de 1978) imagina, si está cubierto por el «velo de la ignorancia» en el sentido rawlsiano, que nuestro sistema político sigue anclado en tiempos de la Monarquía constitucional: el rey nombra al presidente y a los ministros, disuelve las Cámaras y convoca elecciones, sanciona y promulga las leyes y así sucesivamente. Las claves del régimen parlamentario o bien son valores entendidos o aparecen de forma marginal en los textos escritos. Ni siquiera tenemos racionalizada por completo la Monarquía parlamentaria cuando ya hay que hacer frente a una nueva dimensión histórica de las formas de gobierno. Reitero aquí la reflexión inicial: el Estado constitucional afronta con las mismas herramientas técnicas del siglo XIX los desafíos de un sistema político que debe adaptarse a la era global, la crisis —a veces exagerada— de la soberanía y la pluralidad de

poderes sociales que luchan por ganar presencia en el espacio público para influir en las decisiones políticas.

Por supuesto, el Derecho constitucional y la Ciencia política tienen el deber de reforzar la vigencia de una tradición cuestionada. Hay razones de peso (todavía y por mucho tiempo) a favor del Estado constitucional, más allá del debate entre el Yo ilustrado y el Nosotros comunitarista, eterna duda sobre la identidad moderna. Por eso, conviene no dejar de lado a la razón instrumental de la Ilustración, que ha demostrado ser con diferencia la fórmula menos inútil para alcanzar una convivencia medio en paz. En todo caso, el aparente triunfo universal de la democracia capitalista, calificado erróneamente por F. Fukuyama de «fin de la historia», está lejos de ser inevitable y no se puede descartar una oleada inversa de rupturas o, como ahora sucede, de distorsiones del sistema mediante el intento de dictadores sin escrúpulos de reforzar la legitimidad de su gobierno a través de falsas consultas electorales.

En este contexto, el control del poder aparece de nuevo como el instrumento más eficaz para garantizar las libertades. Sucede, como es notorio, que el control ya no puede articularse como una función específica de las Cámaras parlamentarias, sino que es una acción permanente que desarrolla la oposición pero también los medios de comunicación, los jueces y los grupos de influencia, cada uno a su manera y con los instrumentos que les otorga el ordenamiento democrático. Como los asuntos que dependen de la naturaleza humana se repiten siempre por definición, la democracia contemporánea tendrá que buscar fórmulas eficaces para evitar la tiranía de los titulares de esa facultad omnicompreensiva de control. En esta línea poco o nada democrática apuntan, por desgracia, diversos elementos: entre ellos, los comunicadores que pretenden dirigir la actividad de los líderes políticos supuestamente afines; ciertos jueces mediáticos que apenas se consideran lejanamente vinculados por el imperio de la ley; en fin, determinados grupos de presión que se sienten con suficiente fuerza para manipular a los titulares del poder de origen popular. En una palabra, el control no sólo debe practicarse en una dirección unívoca, como si el Gobierno fuera el único elemento que merece ser limitado según los criterios usuales de la democracia constitucional. Como casi todo está inventado, las vías más eficaces para este control multifuncional son la «transparencia» y la justificación argumental de los actos del poder. Veremos si somos capaces de encontrar la fórmula correcta.

En último término, el análisis de la realidad actual en los sistemas constitucionales conduce a una conclusión sencilla y evidente: con uno o con otro nombre, sólo sobreviven en la democracia mediática de nuestros días los sistemas capaces de adaptarse a esta especie de cesarismo plebiscitario —felizmente temporal y pluralista— que se impone por todas partes. Por fortuna, la opinión pública cambia periódicamente sus preferencias, tanto por factores objetivos como por influencia de un componente psicológico más fácil de intuir que de racionalizar, y que se resume en el binomio «ilusión vs. decepción». Son las ventajas propias de la democracia constitucional, con sus grandezas y servidumbres, que la sitúan en un terreno ética y políticamente superior a cualquier forma de despotismo, tiranía o dictadura, aunque ahora se disfracen con ropajes que pretenden ser atractivos.