

GERHARD LEIBHOLZ
REPRESENTACION E IDENTIDAD

La libertad liberal y la igualdad democrática no guardan entre sí una relación de mutua armonía natural. La relación profunda existente entre ellas, como entre los derechos fundamentales liberales y sociales, es la de una tensión en último término insuprimible.¹ La libertad genera inevitablemente desigualdad, y la igualdad también inevitablemente no-libertad. Cuanto más libres son los hombres, tanto más desiguales. Por el contrario, cuanto más igualados están en sentido democrático radical, tanto menos libremente ordenan su vida.

Esto no excluye, y la historia nos ofrece muchos ejemplos, que enemigos potenciales se alíen por razones tácticas frente a un enemigo común, como fue el caso en el siglo pasado en la lucha común del liberalismo y la democracia contra la monarquía. Tales alianzas pueden ocultar temporalmente las tensiones existentes, hasta el momento en que se consigue despojar de su poder al enemigo común. Desde este punto de vista, la historia del derecho de sufragio en el siglo pasado es tan sólo expresión de un conflicto subterráneo entre el liberalismo y la democracia, encubierto por su lucha común contra la monarquía. Esta tensión permite también entender por qué en el siglo XIX no sólo los conservadores, sino también los liberales, defienden el orden constitucional existente y se oponen con pasión a la extensión del derecho de sufragio, como nos lo muestra, por citar sólo un ejemplo cualquiera, la argumentación de los liberales ingleses contra la reforma del derecho electoral en los años 60.² Por último, se explica

1. Esto ya ha sido frecuentemente señalado. Cf. p. ej., Leibholz, *Gleichheit vor dem Gesetz*, 1925, cap. I; Schindler, *Verfassungsrecht und soziale Struktur*, 1942, pp. 149 y ss.

2. Para una mayor aproximación a la cuestión del derecho electoral y liberalismo en Alemania véanse W. Gagel, *Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der deutschen Liberalen Parteien, 1848-1918*, 1958.

también por qué la descripción liberal clásica de la democracia, por ejemplo en *E. Burke* y *John Stuart Mill*, o los intentos neoliberales de determinar con mayor precisión su naturaleza (*Madariaga* y *Ortega y Gasset*), han contenido y siguen conteniendo un componente antidemocrático.³ No ha de sorprender, por tanto, que este conflicto latente haya finalizado en todos los países europeos con el triunfo de las fuerzas más radical-democráticas.

Por lo que se refiere en especial a la democratización del sufragio, ésta se debe al hecho de que el parlamentarismo representativo, hijo del liberalismo, es decir, de los movimientos de emancipación de la burguesía, se han visto profundamente alterados por la progresiva emancipación política, a lo largo de los últimos cien años, de las capas sociales bajas, en constante avance. Esta ha tenido como consecuencia un vigoroso crecimiento del poder de los partidos políticos, porque sólo a través de ellos los millones de ciudadanos activos llegados a la mayoría de edad política se han organizado y dotado de capacidad de acción. «Les partis sont nés quand les masses populaires ont commencé à entrer réellement dans la vie politique.»⁴ Por ello no es casual que la democracia haya adoptado en todos los Estados occidentales el carácter de democracia de partidos, esto es, de una democracia construida sobre los partidos como unidades de acción y para la cual estos partidos son partes inexcusables del proceso de integración política.⁵

De acuerdo con esto, el *Tribunal Constitucional Federal* ha declarado, con razón, que «en la democracia de hoy sólo los partidos pueden unir a los ciudadanos en grupos capaces de acción política. Aparecen precisamente como el altavoz del que se sirven los pueblos que han accedido a la mayoría de edad política para poder expresarse articuladamente y adoptar decisiones políticas».⁶ O, como se dice en otra decisión, «la voluntad po-

3. Cf. también Carl Friedrich, *Schweizer Monatshefte*, 1957, t. 37, p. 117.

4. Maurice Duverger, *Les partis politiques*, 1951, p. 466. Cf. también Leon Blum, *La réforme gouvernementale*, París, pp. 18 y ss.

5. Acerca de la constitución de Weimar, cf. ante todo Thoma, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, vol. I (1930), p. 190. Cf. hoy, en el sentido del texto, sobre todo O. Stammer, *Politische Soziologie*, en Gehlen-Schelsky, *Soziologie*, 1955, pp. 281 y ss.; v. d. Heydte, en v. d. Heydte-Sacherl, *Soziologie der deutschen Parteien*, 1955, p. 35, y «Freiheit der Parteien», en *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, 1954, vol. II, pp. 478 y ss.

6. Esta decisión se refería a la validez jurídica de la Ley electoral de Schleswig-Holstein, cf. *BVerfGE*, t. 1, pp. 223/224: En mi trabajo «Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes», en *Recht, Staat und Wirtschaft*, vol. 3, 1951, p. 104, se describía de esta misma forma la función de los partidos políticos: «Los partidos políticos son los únicos que en los Estados de gran extensión territorial tienen hoy la posibilidad de unificar a millones de electores en grupos capaces de acción política. Son el altavoz del que se sirve el pueblo emancipado para poder expresarse articuladamente y adoptar decisiones políticas». Cf. también supra.

La cuestión de la concepción jurídicamente constructiva de los partidos, por ejemplo en el sentido de la teoría alemana del órgano, que los considera órganos

pular, en la realidad del Estado democrático moderno, sólo puede manifestarse en los partidos políticos como unidades de acción».⁷ De hecho, de no existir los partidos como elemento interpuesto, el pueblo simplemente no estaría en situación de poder ejercer influencia política sobre el acontecer estatal ni tampoco de realizarse políticamente a sí mismo. En la democracia moderna, si no existiesen los partidos, el pueblo no haría otra cosa que vegetar políticamente, impotente y sin ayuda...

Por esta razón, la lucha contra los partidos políticos llevada a cabo en el continente durante el siglo XIX, e incluso durante parte del XX, está definitivamente perdida. En Inglaterra el Estado de partidos ha encontrado reconocimiento legal en la «*Ministers of Crown Act*» de 1937, la cual incluso establece que el «*leader of H. M.s Opposition*» debe recibir un sueldo del Estado.⁸ En el continente, algunas constituciones de la postguerra han intentado dar reconocimiento legal en la vida estatal y constitucional, a la estructura de partidos de la democracia moderna. Me refiero, por ejemplo, a la actual constitución italiana⁹ o a algunas constituciones de los Estados federados alemanes, por ejemplo la primitiva de Baden¹⁰ o la de Berlín, cuyo artículo 27 habla de las «tareas de derecho

de creación (G. Radbruch), o en el sentido de Otto Mayer, como «concesionarios de competencias constitucionales» (así C. F. Menger, *Archiv des öff. Rechts*, vol. 78, pp. 160 y ss.) puede ser dejada a un lado. Ferri, *Studi sui Partiti Politici*, Roma, 1950, p. 170, considera a los partidos como «la sintesi degli organi statuali destinati all'esercizio della funzione di governo». Sobre este libro ver U. Scheuner, *Archiv für öff. Recht*, vol. 77, pp. 113 y ss.

7. Se refería a la declaración de la anticonstitucionalidad del Sozialistische Reichspartei; cf. *BVerfGE*, vol. 2, p. 11.

8. La misma regulación existe, dentro de la República Federal, en el Estado de Schleswig-Holstein.

9. En la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, que en su artículo 67 proclama, con fórmula habitual, el tradicional sistema representativo, se dice en el artículo 49: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metode democratico a determinare la politica nazionale». Esta prescripción se encuentra en la primera parte de la Constitución, acerca de los derechos y los deberes de los ciudadanos. En Bonn se vio mejor que en la Asamblea Nacional italiana que la inserción de los partidos en la Constitución es un problema de capital importancia y que no se trata tan sólo de declarar constitucionalmente el derecho de la libertad de asociación según una determinada dirección política. Ver, en este contexto, también el apartado 13 del art. 141 de la Constitución brasileña de 1946.

10. El art. 118 de la Constitución de Baden de 1947 establecía en su apartado I que «los partidos políticos se pueden fundar libremente en cuanto reconozcan en su programa y en su conducta los principios del Estado democrático». Cf. en especial el primitivo art. 120 de la Constitución de Baden, que va más allá del art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn: «Los partidos tienen que sentirse corresponsables en la conformación de la vida política y en la dirección del Estado, con independencia de que tomen parte en la formación del gobierno del Land o se encuentren en la oposición al mismo».

«Si han tomado parte en la formación del gobierno, su deber es poner el interés

público de los partidos». Pero sobre todo me refiero a la Ley Fundamental de Bonn, que en el artículo 21, apartado 1, reconoce, por primera vez en Alemania, en un lugar prominente de la constitución,¹¹ de modo general y con aplicación para toda la federación y los diversos Estados federados,¹² que los partidos son instrumentos necesarios para la formación de la voluntad del pueblo, no sólo desde el punto de vista político-sociológico, sino también desde el constitucional. Por citar de nuevo al Tribunal Constitucional, los partidos se han «convertido en elementos a integrar del edificio constitucional y de la vida política regulada por el derecho constitucional».¹³ Han sido «elevados desde el plano de lo político-sociológico al rango de una institución jurídico-constitucional».¹⁴ Aparecen como «partes necesarias del edificio constitucional», las cuales, por colaborar en la formación de la voluntad del pueblo, ejercen «funciones de órgano constitucional»¹⁵ y por ello «se insertan en la serie de los factores de integración».¹⁶ De modo similar, en Italia se ha hablado recientemente de una «progresiva constitucionalización de los partidos políticos».¹⁷ Si se compara con el tratamiento dado hasta ahora a los partidos políticos por el derecho constitucional escrito y por la teoría del derecho público, esta innovación tiene en el continente un carácter casi revolucionario, si bien la legalización e institucionalización de los partidos en realidad no ha hecho otra cosa

del *Land* sobre el interés del partido. Tienen que estar dispuestos a transmitir su responsabilidad tan pronto como se forme una nueva mayoría.»

«Si están en oposición al gobierno, están obligados a seguir la actividad de éste, y de los partidos que en él tomen parte, y a ejercer la crítica en caso necesario. Tienen que estar dispuestos a asumir en caso necesario la corresponsabilidad en el gobierno.»

11. En el proyecto elaborado por la Convención Constitucional de Herrenchiemsee, el artículo relativo a los partidos se encontraba aún en el título «Bundestag». Fue el Consejo Parlamentario quien lo colocó en el título, más fundamental, que contenía las «Prescripciones generales», y que más tarde se tituló «Federación de Países», inmediatamente después de la norma sobre el ejercicio del poder estatal. Por el contrario, las fracciones aún no son contempladas hoy en las constituciones, sino sólo en los reglamentos de orden interno.

12. Y municipios, en cuanto se trata de partidos cuyos fines no se limiten a los municipios y, por tanto, no pueden ser contados entre los partidos de ayuntamiento. Para mayor detalle, cf. *Verhandl. des 38. Deutschen Juristentages*, 1951, p. 77 y v. d. Heyde en *Soziologie der deutschen Parteien* (1955), pp. 11 y ss., así como Henrich, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1952, pp. 677 y ss., y Köttgen, *ibidem*, 1958, pp. 593 y ss.

13. *BVerfGE*, 1, pp. 225 y 227.

14. *BVerfGE*, 2, p. 73, y *BVerfGE*, 5, p. 134.

15. Así la decisión del Pleno del Tribunal Constitucional Federal de 20 de julio de 1954, cf. *BVerfGE*, 4, p. 30.

16. Ver la decisión del Tribunal Constitucional Federal acerca de la anticonstitucionalidad del Partido Comunista de Alemania, en *BVerfGE*, 5, pp. 134, 388.

17. Ferri, *op. cit.*, p. 45. La misma expresión se encuentra también en *BVerfGE*, 5, p. 388.

que sancionar una situación de hecho existente desde hace mucho tiempo.¹⁸

A esta legalización del Estado de partidos corresponde el que hoy hayan sido privilegiados en una medida nada desdeñable. Así, por ejemplo, los partidos disfrutaban hoy de una protección acentuada, ya que, al contrario de lo que ocurre con otras organizaciones políticas, sólo el Tribunal Constitucional puede declararlos anticonstitucionales. Así, los partidos gozan hoy de una posición especial, dado que, al contrario que otras formaciones «pluralistas»,¹⁹ son los únicos que están legitimados para plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto de competencias constitucionales, al menos para defender sus derechos en el procedimiento electoral.²⁰ Del mismo modo, el Estado puede poner a disposición de los partidos medios financieros con los que cubrir sus gastos, especialmente en la campaña electoral.²¹ De igual forma, según la ley electoral basta con que las presentaciones de candidatos de los partidos lleven la firma de la jefatura regional del partido. Igualmente, sólo «los partidos legalizados en la región» podrán tomar parte en el reparto proporcional de votos para las candidaturas complementarias.

En realidad, esta democracia de partidos es una forma de democracia cuya estructura básica es totalmente distinta de la liberal-representativa, parlamentaria, no sólo en detalles técnicos, sino también en todos los pun-

18. En el informe, visto en el prólogo, acerca del ordenamiento jurídico de los partidos, elaborado por la Comisión de Derechos de los partidos establecida por el Ministerio Federal del Interior (1957), la mayoría de los miembros de la comisión consideró (ver pp. 65-78, 111-122) que el art. 21, apartado 1, frase 1, de la Ley Fundamental, sin duda reconoce la situación pública de los partidos en el Estado y que éstos, mediante la colaboración en la formación de la voluntad política, ejercen una función jurídico-constitucional central, pero que, ello no obstante, los partidos siguen siendo por su esencia formaciones libres fuera de la organización del Estado y no niegan en modo alguno su carácter social libre. Esta concepción es internamente contradictoria. Si, como piensa el autor, el reconocimiento constitucional de los partidos hace de ellos al mismo tiempo partícipes jurídicamente reconocidos en la vida constitucional y los incorpora a la trama constitucional del Estado, los partidos no pueden permanecer al mismo tiempo fuera de la estatalidad organizada. La teoría de que el carácter puramente social de los partidos no resulta afectado por su participación en la vida constitucional contiene una contradicción interna, mientras la tradicional concepción de las relaciones entre Estado y sociedad en su independencia y oposición no sea sometida a una revisión fundamental. No es posible considerar al partido como una institución pública incorporada a la trama constitucional estatal si su carácter social le obliga precisamente a no aparecer como elemento integrante de la organización estatal. Véanse las anotaciones críticas al informe de la comisión de W. Henke. *Offentl. Verw.* 1958, pp. 650 y ss.

19. Como, por ejemplo, los sindicatos. Cf., sobre esta cuestión, H. Hansen, «Die Stellung der Gewerkschaften im Bonner Grundgesetz», en *Kraft-Testgabe, Bamberger Abhandlungen und Forschungen*, vol. III (1955), especialmente pp. 184 y ss.

20. Cf. *BVerfGE*, 1, pp. 225, 227, y *BVerf*, 4, pp. 30 y ss. Se muestra de acuerdo Scheuner, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1952, p. 616.

21. Cf. decisión del Tribunal Constitucional Federal de 24 de junio de 1958 —2 BvF 1/57— *BVerfGE*, 8, p. 50.

tos esenciales. Exponer esto de modo correcto es de la mayor importancia teórico-constitucional y jurídico-constitucional. Aclarémoslo brevemente.

1. La diferencia básica en cuanto a la teoría constitucional entre el moderno Estado de partidos y la democracia tradicional, liberal-representativa y parlamentaria, responde sin duda a que el moderno Estado de partidos, según su esencia y según su forma, no es otra cosa que una manifestación racionalizada de la democracia plebiscitaria o, si se quiere, un sustituto de la democracia directa en el moderno Estado de amplia extensión territorial.²² Por eso su estructura básica es tan distinta de la democracia liberal-representativa. La oposición entre ésta y el moderno Estado democrático de partidos nos autoriza hoy a hacer objeciones de principio a la simplificada descripción de Rousseau en el *Contrato Social*, que aún no podía tener en cuenta el fenómeno del Estado de partidos como manifestación de la democracia plebiscitaria.

2. De aquí resulta que la voluntad popular o general, esto es, la «*volonté générale*», se forma en la democracia mediante los partidos. El principio que en la democracia de partidos conduce a la formación de la voluntad general no es el de representación, sino el mismo que en la democracia plebiscitaria conduce a la formación de la «*volonté générale*». Así como en la democracia plebiscitaria la voluntad de la mayoría de los ciudadanos activos se identifica con la voluntad general del pueblo, en la democracia de partidos que funciona, la voluntad de la mayoría de éstos en el gobierno y en el parlamento se identifica con la «*volonté générale*». En la democracia de partidos la voluntad general sólo nace por obra del principio de identidad, sin mezcla de elementos estructurales de representación.

3. A consecuencia de esta evolución desde la democracia liberal-representativa a la democracia de masas, en el Estado de partidos el parlamento pierde su carácter originario y se convierte en el lugar en el que se reúnen los comisionados de los partidos para registrar decisiones tomadas en otro lugar (en las comisiones o en las conferencias de partido). Como dice M. Duverger, «los propios parlamentarios están sometidos a una obediencia que los transforma en máquinas de votar guiadas por los dirigentes de partido».²³

Las fracciones se van transformando cada vez más de instituciones del derecho parlamentario en instituciones del Estado de partidos. Que estén

22. Las consecuencias que resultan de este punto de vista para la libertad de prensa en el ámbito general de la libertad de expresión de la opinión, son expresamente explicadas por H. Ridder, «*Meinungsfreiheit*», en *Die Grundrechte*, vol. II (1954), pp. 255 y ss.

23. *Les Partis Politiques*, p. 463.

integradas únicamente por miembros de un mismo partido, parece sólo consecuencia lógica de lo anterior.²⁴ También la discusión pierde su carácter creador, tal como se ha descrito frecuentemente en la literatura más reciente. Los discursos en el pleno ya no tienen por función convencer a los parlamentarios, sino que se dirigen directamente, cuando menos en las cuestiones fundamentales y decisivas de la vida política, a los ciudadanos, cuyas futuras decisiones políticas se quiere influir mediante esta argumentación «de ventanas afuera».²⁵ La radio y la televisión son los instrumentos técnicos con los que se asegura cada vez mejor este efecto.²⁶ Al ser vividos en el ámbito de lo público los procesos internos de la asamblea parlamentaria, éstos adquieren un especial brillo, y lo público recibe un carácter plebiscitario, complementario pero decisivo, que se acomoda y ordena al proceso de integración de la democracia de partidos.²⁷

En esta situación no ha de sorprendernos observar que las democracias occidentales tiendan a desplazar el centro político de gravedad desde el parlamento a los ciudadanos y a los partidos que los organizan, si bien en aquél las comisiones siguen desarrollando un valioso trabajo.²⁸ El par-

24. Así, por ejemplo, el reglamento interno del Bundestag alemán, de 28 de enero de 1952 (BGB1. II, p. 389, art. 10, apartado 1, frase 1).

25. Cf. también Erich Kaufmann, *Grundtatsachen und Grundbegriffe der Demokratie*, 1950, pp. 23/24.

26. Ni siquiera la Cámara de los Comunes ha podido defenderse por largo tiempo frente a la B.B.C. y mantener las limitaciones que existían para la transmisión por radio y televisión. Tales limitaciones se daban sobre todo para la «*pending legislation*» y «*for matters which were due to be debated within a fortnight*». Para mayor detalle ver S. R. Panter-Brick, *Jahrbuch d. Öffentlichen Rechts*. N. S., vol. 7 (1958), p. 236.

27. En el sentido del texto también Otto Stammer, *Politische Soziologie*, op. cit., p. 33. Es cosa notable que incluso autores que se apartan fundamentalmente de lo que se sostiene en el texto, y siguen interpretando hoy el art. 38 en el sentido del tradicional parlamentarismo representativo, acentúan no obstante el carácter plebiscitario de los actuales debates parlamentarios, a pesar de estar en contradicción con ese sentido del parlamentarismo tradicional. Cf., p. ej., Dolf Sternberger, «Über parlamentarische Opposition», en *Festgabe für A. Rüstow*, 1955, p. 317 (y proposición 8), según el cual el enfrentamiento parlamentario se ha convertido en «una competencia abierta por la simpatía y el acuerdo del electorado en el país», y E. Friesenhan, en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 16 (1958), pp. 32, 67, que habla de un efecto integrador para toda la nación de los actuales debates parlamentarios.

28. Sobre el desplazamiento del trabajo práctico efectivo del parlamento desde el pleno hacia las comisiones parlamentarias, ver B. Dechamps, *Macht und Arbeit der Ausschüsse*, 1954, especialmente p. 167; cf. también Eisermann, *Soziologie*, op. cit., pp. 33 y ss., y K. J. Partsch en *Veröff. d. Vereinigung d. deutschen Staatsrechtslehrer*, 16 (1958) pp. 77 y ss., el cual hace notar muy acertadamente que las funciones a cumplir por el parlamento como un todo y por las comisiones se contradicen profundamente. Precisamente porque el trabajo de las comisiones y los comités se encuentra en un plano totalmente distinto, nunca podrán, por bueno que sea su trabajo, transmitir sus cualidades representativas a un parlamento que haya perdido ese carácter.

lamiento se ha transformado profundamente por obra de los partidos, que son los verdaderos dueños de la legislación y constituyen las instancias que han de dar su acuerdo a los tratados internacionales, aprobar el presupuesto y controlar al ejecutivo. Por el otro lado, el centro de gravedad se desplaza también hacia el gobierno y la burocracia. Por ello es un error, también en la República Federal, decir que los partidos desprovveen de su poder al gobierno.²⁹ El desarrollo que aquí se describe no puede contenerse a la larga mediante normas constitucionales que le hagan frente.³⁰ En la propia Inglaterra el parlamento ha sido despojado en gran medida de su antiguo poder «soberano», en favor de los ciudadanos, de los partidos y del gobierno y «*the real power to promote legislation rests with the Cabinet*».³¹ Quizá la mejor prueba de lo lejos que han llegado ya las modificaciones estructurales nos la ofrece el hecho de que incluso en Inglaterra los conservadores se han planteado repetidas veces la cuestión de si el parlamento podrá sobrevivir a las mismas.

El cambio fundamental en la situación estructural del parlamento condiciona también la interpretación de cada una de las disposiciones constitucionales que lo sitúan en un contexto más amplio en el ámbito de la constitución. A partir de este cambio, resulta inútil todo intento de atribuir al parlamento una posición «soberana» en el ámbito de sus competencias constitucionales, tal como lo hace una interpretación de ciertas prescripciones constitucionales orientada al pasado. A no ser que perdamos de vista el dominio que los partidos ejercen sobre el parlamento, éste, en su configuración tradicional, ya no ocupa en el aparato de poder estatal la posición clave a la que quizá puede aspirar con arreglo a ciertas normas del derecho constitucional escrito.³²

4. Tanto la praxis como la literatura científica acerca del Estado han observado repetidamente que este cambio en la posición del parlamento tiene que introducir también cambios decisivos en la posición de los diputados.

Desde el punto de vista de la democracia de partidos, éstos pueden pretender también imponerse a sus miembros. En esa democracia el dipu-

29. Igualmente H. Peters en *Festschrift für Giacometti* (1953), pp. 241 y ss.

30. Acerca de otros «momentos» que hoy fortalecen sobre todo el poder del gobierno y de los aparatos que están tras él: Partsch, *op. cit.*, pp. 74 y ss.; también O. Stammer, «Gesellschaft und Politik», en *Handbuch der Soziologie*, 1955, pp. 597 y siguientes.

31. Así, por otros muchos, E. C. S. Wade y Godfrey Philipps, *Constitutional Law*, 4.ª ed. (1952), p. 94. En general, cf. H. Huber *Schw. Monatshefte*, vol. 37, pp. 130 y ss.

32. En este contexto señalemos únicamente la disputa que la cuestión de la constitucionalidad del servicio militar suscitó en la teoría alemana del derecho público acerca de la significación del artículo 24 de la Ley Fundamental de Bonn y acerca de la constitucionalidad del plebiscito.

tado aparece básicamente sometido a una voluntad ajena y ya no cabe hablar de él como de un representante que, libremente y desde su propia personalidad, toma sus decisiones políticas para todo el pueblo. Al diputado le falta la legitimidad última para seguir en cuestiones políticas fundamentales una línea divergente de la de los partidos y fracciones. Así, desde este punto de vista, no cabría hacer ninguna objeción de principio frente a la decisión del *Labour Party* inglés, a principios de los años cincuenta, en la que se prohíbe la formación de grupos organizados y autónomos dentro del partido.

En último término, en el moderno Estado de partidos el diputado pasa a convertirse en un eslabón técnico organizativo en el seno de éstos, que en caso de conflicto debe doblegarse. Sin embargo, en el actual Estado de partidos el diputado, en cuanto personalidad libre, sigue siendo en cierta medida imprescindible, y ésta es una cuestión de importancia fundamental que lo diferencia de los «diputados» de los Estados dictatoriales, autoritarios o totalitarios. Es imprescindible en la medida en que está llamado a ejercer su influencia en el seno del partido y, de ese modo, a colaborar en la constitución de su voluntad y, considerado desde el punto de vista del todo, en la formación de la *voluntad mayoritaria de los partidos*.³³ Por ejemplo, cuando *Bevan*, ministro de Asuntos Exteriores en el gabinete de oposición del Partido Laborista mantenía una concepción que divergía fundamentalmente de la línea política de su partido, se sometió a la línea de éste y mantuvo una tenaz lucha para intentar ganarse a la mayoría, y sólo de este modo consiguió imponerse políticamente de modo progresivo en el sentido del Estado de partidos, y evitar una prematura exclusión de la vida política, que habría tenido lugar inevitablemente como consecuencia de la aplicación de los métodos del parlamentarismo representativo.

Por ello, no es casual que en la democracia de partidos el diputado esté sometido a una serie de ataduras por parte de éstos, que influyen en su discurso y voto en la elaboración y aprobación parlamentarias. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, aquí tienen su lugar y su justificación interna el mandato imperativo y la coerción de fracción, cuya aplicación no ha de ser necesariamente «masiva», sino que puede hacerse con las más diversas graduaciones,³⁴ y obliga al miembro de la fracción a seguir las decisiones de ésta o del partido. Su legítimo objetivo es asegurar la homogeneidad en toda la estructura del partido, homogeneidad sin la cual no puede funcionar un Estado de partidos.

33. Sobre esto, *cf.*, p. ej., la manifestación del diputado Ollenhauer en la sesión 168 del Bundestag de 16 de octubre de 1951, *Protokoll*, p. 6902 b, según el cual el SPD es «un cuerpo político cuyas decisiones se elaboran con libertad de opinión, con discusión pública de los diversos pareceres. Pero siempre que este partido pase a la acción, encontrarán Vds. una socialdemocracia cerrada y unida». Muestras de que también en la praxis del SPD se procede así, en *Kremer, Der Abgeordnete*, 1956, p. 37.

34. Con más detalles, por ejemplo, v. Mangoldt *Sud. Jur. Zeit.*, 1950, p. 338.

En este contexto, no tiene importancia el motivo que lleve a cada diputado a una «coordinación». Puede ocurrir que el diputado haya sido sacado de su engaño por el partido, y por ello considere que la decisión de éste, o de la fracción, es más acorde con el interés general que su propia concepción. Puede ocurrir que el diputado se considere interiormente ligado al partido de un modo tal que crea que la búsqueda de unos fines comunes en acuerdo con los demás diputados le obliga a sacrificar su propia concepción en aras del interés del partido, aunque considere aquella mejor.³⁵ Un sacrificio tal, nacido de la necesidad del trabajo en común, no tiene por qué disminuir el valor personal de quien así actúa, aunque se trate de algo incompatible con las exigencias del parlamentarismo representativo. Es posible, por último, que el diputado realice este «sacrificio» únicamente para evitar las sanciones que el partido podría aplicarle, por ejemplo no presentándole como candidato en las próximas elecciones. En pocas palabras: «las fronteras entre la disciplina de fracción, en la que el diputado actúa únicamente en el sentido de la *contrainte sociale* que dimana de la fracción, y la coerción de fracción, en la cual el diputado se somete a su voluntad por temor a las sanciones, son en cada caso concreto tan variadas como difíciles de distinguir».³⁶

5. Con todo esto no quiere decirse que las consecuencias del Estado de partidos de la democracia de masas, hasta aquí señaladas, sean ya en todas partes derecho constitucional positivo. Las situaciones de las diversas democracias son demasiado distintas para que se pueda hablar de tal reconocimiento general.³⁷ Lo único que se pretende aquí es mostrar las consecuencias estructurales básicas de la moderna democracia de partidos y poner en claro que vivimos en una época cada vez más dispuesta a extraer las consecuencias que se derivan de esa democracia.

En la medida en que quepa a aventurar afirmaciones generales, sólo se puede decir que en las democracias occidentales los partidos radicales, por perseguir objetivos totales, de hecho han suprimido por completo la independencia del diputado. En cuanto a los partidos democráticos, la atadura del diputado por el partido es en principio más fuerte en los partidos socialistas que en los llamados partidos burgueses. Por ejemplo, el Partido Socialdemócrata ya había ejercido la coerción de fracción en 1914,

35. Sobre esto también *Handbuch des Deutschen Bundestages*, F. Sanger (ed.), 1949, p. 8.

36. Ası Eisermann, *Politische Soziologie*, op. cit., p. 306.

37. Sobre esto, cfr. K. Loewenstein. «Über die parlamentarische Parteizziplin im Ausland», en *DJZ* 1950, pp. 241 y ss. con literatura, especialmente con referencia a los estados anglosajones. Cf. también *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*, 1950, pp. 26 y ss. Ademas, acerca de los distintos tipos de organizaci3n de los modernos partidos de la democracia de masas, las importantes anotaciones de O. Kirchheimer, «Parteistruktur und Massendemokratie in Europa», en *Archiv des 3ffentl. Rechts*, N. S., vol. 40, pp. 307 y ss.

con ocasión de los créditos de guerra, de tal modo que 20 diputados disidentes no pudieron expresar su concepción.

Por el contrario, en los partidos liberales, en la medida en que no estén ligados a ninguna tendencia autoritaria, la tradición liberal representativa ha podido mantenerse en una medida nada desdeñable, de forma que en ocasiones se ha mantenido una relativa independencia de los diputados frente a las fracciones y de éstas frente a los partidos. Sin embargo, en los círculos burgueses se acostumbra a exagerar por regla general esta independencia. También los partidos liberales y conservadores «esperan» hoy que en las cuestiones políticas importantes los diputados cierren filas tras la fracción y el partido. No es casual, por ejemplo, que en el reglamento de trabajo de la fracción parlamentaria de la CDU/CSU se encuentre la obligación de los miembros de la fracción «de informar a tiempo a la asamblea de fracción cuando vacilen en adherirse a la decisión de la mayoría», e incluso, según los estatutos de la fracción parlamentaria del Partido Alemán de 1951, cabe recomendar a un diputado que «renuncie a su opinión divergente de la de la mayoría en beneficio del partido y acate el deseo de éste en cuestiones de importancia fundamental y de trascendencia política». La disciplina de fracción y de partido puede asegurarse también por métodos concluyentes, y el objetivo de una obligación de partido y una votación unitaria en el parlamento, en resoluciones y proyectos de ley importantes,³⁸ puede obtenerse también sin ejercer una formal coerción de fracción ni esgrimir contra miembros disidentes cualesquiera medidas coercitivas masivas.

En cuestiones que por su propia naturaleza son más bien problemas de conciencia, como es el caso de la introducción o abolición de la pena de muerte, incluso los partidos que mantienen por principio la coerción de fracción pueden conceder a sus diputados libertad de voto,³⁹ pero esto no nos puede hacer perder de vista que la tendencia básica es la de obligar a los diputados, por razones de lealtad, a no seguir su propia opinión cuando ésta entra en colisión con la del partido.

En Francia, con la excepción de los socialistas y comunistas, la libertad personal de los diputados respecto de las organizaciones políticas se ha mantenido por más tiempo que en otros Estados. Sin embargo, la situación se ha alterado también aquí. Tras la Primera Guerra Mundial la exposición del derecho público francés de *Joseph Barthélemy*,⁴⁰ representa-

38. Acerca de las posibilidades y formas de asegurar el principio de voto unánime de la fracción en tales votaciones, por ejemplo, Kremer, *op. cit.*, pp. 37 y ss.

39. Como ocurrió en Inglaterra por parte del Partido Laborista. Por el contrario, la votación acerca del restablecimiento limitado de la pena de muerte para delitos capitales en el Bundestag alemán ha mostrado que no sólo los comunistas sino también los socialistas en esta cuestión votan cerradamente con un no. Otros ejemplos en Kremer, *op. cit.*, p. 40.

40. Cf. *Le Gouvernement de la France*, 1924, y *Traité élémentaire de Droit Constitutionnel* (junto con Paul Duez), 1926. El primero, según mis noticias, que ha señala-

tiva para su época, no habla de partidos políticos, sino de uniones políticas laxas que se formaban en torno a personalidades de cuño muy diverso.⁴¹ Tras la Segunda Guerra Mundial se han producido cambios fundamentales y la literatura política y jurídico-pública francesa es ahora completamente consciente de la importancia que corresponde a los partidos en la vida constitucional.⁴² Esto se debe a que la libertad tradicional de los diputados está, también en Francia, muy en vías de quedar sometida a las fracciones y partidos. Y no sólo en las izquierdas y en los radical-socialistas, sino también en los pequeños partidos del centro y de la derecha (intensamente en los gaullistas y poujadistas), que han adoptado una firme textura organizativa. Esto se ha visto favorecido porque, en muchas ocasiones, los estatutos de los partidos les aseguran una influencia directa sobre las fracciones o, cuando menos, les atribuyen el derecho a determinar las líneas fundamentales de la política, o a exigir que las fracciones les rindan cuentas e informes.⁴³

En lo que se refiere a la situación británica, el hecho de que desde 1688 existan organizaciones políticas que se denominan partidos no debe hacernos perder de vista que, en realidad, tales partidos eran únicamente grupos laxos, formados en torno a determinadas personalidades (el aún habitual tratamiento de un miembro del parlamento como «*my honorable friend*» procede de esa época) y que tales grupos no pueden ser comparados con los actuales partidos. Aquí podemos pasar por alto el problema de a partir de qué momento cabe hablar en Inglaterra de partidos políticos en el sentido moderno del término y, especialmente, si esto es posible antes de que las «*local constituencies*» se uniesen en poderosas organizaciones nacionales y estableciesen un firme poder en el país y en el

lado en Francia la importancia de los partidos políticos como transformadores de la constitución ha sido André Hauriou en un artículo acerca de «*Les partis politiques et la constitution*», en *Revue Politique et Parlementaire*, diciembre de 1925. Cf. también R. Pelloux, «*Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre*», en *Revue du Droit Public*, 1934, y *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 1958, vol. XLIV, pp. 459 y ss.

41. Ver, por otros muchos, André Siegfried, *Tableau des Partis en France*, 1930, en esp. pp. 49 y ss.

42. Cf., p. ej., Burdeau, *Traité de Science Politique*, vol. I (1949), pp. 422-475, y el libro ya citado de Duverger. Cf., también, de la época posterior a 1945, G. E. Lavau, *Partis politiques et réalités sociales. Contribution à une étude réaliste des partis politiques*, 1953; F. Goguel y G. Dupeux, *Sociologie électorale. Esquisse d'un bilan*, 1951. También las obras de Goguel y Lecourt citadas en la edición de 1952 de la presente obra, p. 36, nota 21. Cf. también P. A. Arrigui, *Le statut des partis politiques*, 1948. Sobre esta literatura, Conze, «*Wahlsoziologie und Parteigeschichte*», en *Festschrift für L. Bergsträsser*, pp. 243 y ss.

43. Cf. también M. Duverger, *Manuel de Droit Constitutionnel et Science Politique*, 1948, p. 87; cf. también p. 329.

parlamento.⁴⁴ En cualquier caso es seguro que antes de la reforma electoral de 1832, que condujo a la formación de los clubs políticos en la vida constitucional inglesa, y de la reforma de 1867, que amplió el número de los ciudadanos con derecho de voto a dos millones, sólo se podía hablar de partidos como partidos de *notables* y de comité, y no en el sentido del moderno Estado de partidos.⁴⁵ El hecho de que, por ejemplo, el conservador *Peel* necesitase de la ayuda de los *whigs* para conseguir suprimir el impuesto sobre la importación de cereales es tan sintomático como característico de la situación parlamentaria y jurídico-constitucional de mediados del siglo XIX.

Los profundos cambios estructurales en los partidos ingleses en los últimos cien años no han tenido una clara expresión en la literatura inglesa, y sólo en los últimos años han sido objeto de una exposición científica detallada.⁴⁶ Esto se debe a que, por influencia del famoso libro de A. V. Dicey, *The Law of Constitution*, a los cambios fácticos de la constitución y a su transformación en un auténtico Estado de partidos se les ha atribuido únicamente una significación «convencional». Sin embargo, estas «*conventions of the constitution*», debidas a la acción de los partidos, significan cambio constitucional e incluso fundación de instituciones. En realidad, la importancia de las nuevas instituciones inglesas no es en modo alguno inferior a la de las antiguas, por ejemplo la monarquía y el parlamento. Incluso son, según se ha dicho, «*the most central and crucial of all institutions of British Government*».⁴⁷

Los partidos de los Estados Unidos se distinguen de los europeos porque no media entre ellos ninguna división ideológica.⁴⁸ Esto explica por

44. Según Bulmer-Thomas, *The Party System in Great Britain*, 1953, p. 27, «*by 1890 the foundations of the party system as we know it today had been laid*».

45. Cf. Ivor Bulmer-Thomas, p. 121. «Antes de 1832 no existía una organización de los partidos políticos por el país. Antes de esa fecha los partidos eran grupos de parlamentarios que pensaban de modo semejante en las grandes cuestiones y que en general hablaban en el mismo sentido y votaban conjuntamente. Sus relaciones y amistades en el país les describían como tories o como whigs, y toda casa grande era un centro de actividades sociales tory o whig, pero no había un partido local al que pudieran pertenecer, ni una organización de partido de ninguna clase fuera del Parlamento; e incluso en el seno del Parlamento no había una organización de miembros en el sentido moderno de grupos expresos que tengan las mismas opiniones generales.» En el sentido del texto ver también, por ejemplo, Ivor Jennings, *The British Constitution*, 1947, p. 51, y Barkeley, «*Entwicklung und Stellung der politischen Parteien im englischen Verfassungsrecht*», en *Jahrbuch des öff. Rechts*. N. S., vol. 5 (1956), pp. 255 y ss.

46. Cf. ante todo, en la actualidad McKenzie, *British Political Parties*, 1955; antes Lewis Namier, *Monarchy and The Party System*, 1952; Bulmer-Thomas, *op. cit.*; H. R. G. Greavez, *The British Constitution*, 1955, pp. y ss.

47. Así, por ejemplo, David Thomsom en *Contemporary Political Science*, 1959, p. 546.

48. Acerca de los partidos americanos ver, por ejemplo, Morstein-Marx. *Archiv des Öffent. Rechts*, N. S. vol. 4, pp. 190 y ss.

qué en los Estados Unidos se concilian en el seno del partido republicano y del demócrata oposiciones ideológicas que en Europa han dado lugar a partidos de clase, de confesión y de ideología y que, según se puede demostrar, subsisten aún hoy, a pesar de las tendencias a disminuirlas, cada vez más fuertes en los últimos decenios.⁴⁹ Esto explica por qué en los Estados Unidos no existe una disciplina de partido con coerción de fracción en la misma medida que es habitual entre nosotros. Esto explica, por último, por qué no es aplicable a los Estados Unidos la definición de *Burke*, siempre sometida a nuevas variaciones, que ve en el partido político «un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo».⁵⁰ Las gigantescas maquinarias de partido no son aquí, en último término, más que organizaciones que quieren conquistar el poder en el Estado, sin que acerca de las grandes cuestiones decisivas de la política interna y exterior existan entre ellas diferencias de tal amplitud que necesiten encontrar expresión en estas organizaciones. Son partidos en el sentido general en que *Weber* describió estas formaciones,⁵¹ esto es, asociaciones de lucha con el fin de conquistar el poder del Estado y, una vez alcanzado, repartir entre sus miembros activos ventajas personales.

6. Como consecuencia de la moderna democracia de partidos, el diputado es cada vez más responsable ante el partido por su comportamiento contrario a éste. La cuestión de si los electores pueden exigir responsabilidad al diputado por incumplimiento de las obligaciones asumidas ante ellos, cuestión tantas veces planteada en la práctica en otro tiempo y frecuentemente examinada en la literatura (*Burke* sólo se ocupa de ella en el discurso aquí citado), ha perdido en la moderna democracia de partidos

49. Con ello no se pretende negar que los partidos políticos se componen cada vez más de distintas clases sociales, por ejemplo en Inglaterra y en la República Federal. Sin embargo, las investigaciones han demostrado que cuatro quintas partes de los votos del partido laborista proceden de la clase trabajadora y que el partido conservador ha recibido más votos de la *middle class*, por ejemplo en 1951, que los que corresponde a la media nacional. Ver sobre esto, con mayor detalle, Eisermann, *Politische Soziologie, op. cit.*, pp. 312 y ss. En el reconocimiento de que los partidos de la República Federal tienen de hecho una estructura sociológica distinta se basa la llamada sentencia de los donativos del Tribunal Constitucional Federal de 24 de junio de 1958, *BVerfGE* 8, p. 50.

50. Cf. también Grewe, «Zum Begriff der politischen Partei», en *Festschrift für Erich Kaufmann*, 1959, pp. 78 y ss.; J. Hersch, *Idéologies et réalités*, 1956; A. Philip, *Le socialisme trahi*, 1957.

51. *Wirtschaft und Gesellschaft*, vol. I, p. 167; cf. también C. J. Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, 1953, p. 488; mi propia descripción del concepto de partido en *Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages*, 1951, C. p. 16, y en *Recht, Staat und Wirtschaft*, t. III, p. 111; v. d. Heydte, *Soziologie der deutschen Parteien*, 1955, pp. 3 y ss. y 7 y ss., y *Freiheit der Parteien, op. cit.*, pp. 462 y ss.

su actualidad y significado, pues el lugar de los electores es ocupado ahora por los partidos que los reúnen organizativamente. El partido, como garante de la voluntad popular que se expresa a través de él, puede incluso excluir al diputado de su organización. En la mayor parte de los casos esto significa en la práctica el final de la carrera del diputado. Mientras que después de la Primera Guerra Mundial era posible en Inglaterra que un diputado expulsado del partido, piénsese en el caso del diputado y ministro laborista Stafford Cripps, fuese más tarde reelegido al parlamento como independiente, tal posibilidad ha desaparecido en la práctica. No es casual que los diputados laboristas expulsados en 1948 y en 1949 no consiguieran imponerse frente a los diputados laboristas oficiales en 1950. El Estado democrático de partidos, llevado hasta su extremo lógico, tiene como consecuencia incluso que la expulsión del partido (o el paso a otro) traiga consigo la pérdida del escaño parlamentario, posibilidad que prevee, por ejemplo, la Constitución de Sajonia-Anhalt.⁵² El *recall*, que hoy tiene un significado práctica especialmente en los diversos Estados miembros de los Estados Unidos, es una institución muy íntimamente ligada al moderno Estado de partidos de la democracia de masas, y opuesta al parlamentarismo representativo democrático-liberal.

7. A medida que el diputado pierde su antiguo status representativo, la gratificación económica pierde también su antiguo carácter y su aptitud para garantizar la independencia del diputado.⁵³ Por esta razón no es casual que en el moderno Estado democrático de partidos la gratificación tienda a convertirse en un pago de los servicios y a asumir el carácter de un sueldo.⁵⁴

52. El artículo 26 de la Constitución de Sachsen-Anhalt: «Cuando un diputado abandona el partido en cuya lista es elegido y pasa a integrarse en otro, el Consejo de los Ancianos decide acerca de la pérdida de su mandato».

53. En la ley de 21 de mayo de 1906, que modificaba el art. 32 de la Constitución Imperial bismarckiana y establecía una retribución para los diputados, aún se decía expresamente «que los miembros del Reichstag no pueden recibir como tales sueldo alguno». Según la nueva ley de retribuciones a los miembros del *Bundestag*, de 27 de mayo de 1958, los diputados reciben «una retribución mensual de la cuantía del sueldo de un ministro federal». En este contexto se ha hablado de un «sueldo parlamentario de los diputados». Pero esto es incorrecto, porque tal sueldo no ha perdido aún hoy en día el carácter de una «indemnización adecuada» en el sentido del art. 48 ap. 3 de la Ley Fundamental. Sólo así se explica por qué, por ejemplo, los diputados que son funcionarios en situación de disponibilidad pueden seguir recibiendo el llamado sueldo parlamentario, además de su sueldo como funcionarios y una renuncia a la retribución es tan inaceptable como un abandono de los derechos resultantes de la misma (art. 10). Por la misma razón, se ha rechazado, por otra parte como en Inglaterra, una pensión de vejez de los diputados, que sería inconciliable con un pago que sólo puede ser caracterizado como indemnización.

54. También el derecho de inmunidad, en su configuración tradicional, se ha hecho problemático al hacerse cuestionables las bases representativas del sistema

8. En este estado de cosas no ha de sorprendernos que también se haya alterado de modo fundamental el carácter de las actuales elecciones parlamentarias. Correctamente analizadas, ya no son auténticas elecciones. Más bien tienden de modo creciente a convertirse en actos plebiscitarios en los que los ciudadanos, aunados por los partidos, el llamado electorado, manifiestan su voluntad política a favor de los candidatos designados por los partidos y a favor de los programas de partido que tales candidatos apoyan.

En este sentido, las elecciones para el *Bundestag* en 1953 y 1957 tuvieron ante todo el carácter de un auténtico plebiscito.⁵⁵ Incluso a nivel regional parece que en la época más reciente se está poniendo en marcha una evolución similar, como quedó de manifiesto en las elecciones del Estado de Renania del Norte-Westfalia, de 6 de julio de 1958, en las cuales ante todo se decidió plebiscitariamente el problema del armamento atómico del ejército federal.⁵⁶ Se trata de un fenómeno que deriva necesariamente de la estructura del moderno Estado de partidos, y que se desconoce cuando los partidos de la República Federal no quieren reconocer el carácter plebiscitario de las elecciones o bien, como ocurre con frecuencia en las elecciones regionales desde 1949, intentan en lo posible no vincular la elección a una decisión plebiscitaria sobre la composición del gobierno y el curso a darle, para así tener *después* las manos completamente libres.⁵⁷ En todo caso, la Ley Fundamental de Bonn no toma suficientemente en cuenta este cambio estructural de las «elecciones» cuando en el artículo 20 establece, con fórmula de antigua tradición, que la voluntad del pueblo se expresa en «elecciones y plebiscitos». A pesar de la postura antiplebiscitaria de la Ley Fundamental, las propias elecciones se han convertido en una especie de plebiscito.

Por esta razón, en la actual democracia de partidos ya no existe ni una necesidad interna ni una especial justificación para instituciones plebiscitarias complementarias, como la decisión popular o la iniciativa popular o las elecciones presidenciales plebiscitarias en el sentido de la Constitución de Weimar.⁵⁸

parlamentario. Que el derecho de inmunidad empieza a tomar en consideración esta evolución, lo ha mostrado con detalle Bockelmann, *Die Unverfolgbarkeit der Abgeordneten nach deutschem Immunitätsrecht*, 1951, pp. 19 y ss.

55. Así incluso D. Sternberger, *Lebende Verfassung*, 1956, p. 38, en relación con las elecciones de 1953.

56. En este sentido fue llevada también la lucha electoral por el gobierno y la oposición, y por eso ha sido consecuente que el gobierno haya considerado el resultado de las «elecciones» como una confirmación plebiscitaria a favor de su política de armamento atómico del ejército federal.

57. Cf., para más detalle, *supra*, pp. 120, 122 y ss.

58. Sobre las implicaciones que resultan del carácter plebiscitario de las actuales elecciones, ver también Werner Weber, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, 2.ª ed., pp. 21 y ss., 48, 61. La especial situación de Suiza, a la

9. Por otra parte, allí donde el ejecutivo tiene el derecho de disolución en su antigua forma, éste tiene un carácter plebiscitario. En el siglo XIX el derecho de disolución se utilizaba para deshacerse de un parlamento incómodo y, en lo posible, procurarse mediante auténticas elecciones un parlamento acorde con los deseos de la Corona. Hoy el derecho de disolución es un instrumento para dar al pueblo la posibilidad de expresarse plebiscitariamente, como complemento y al margen de los períodos normales de legislatura, de cuatro o cinco años. Al mismo fin sirve, por ejemplo, un derecho de autodisolución del parlamento establecido en la constitución. Se pretende atenuar de este modo los inconvenientes inevitablemente ligados a una legislatura de larga duración. Uno de los desequilibrios estructurales de la Ley Fundamental de Bonn, por no decir uno de los defectos de la misma que necesitan ser corregidos, consiste en la inexistencia de este derecho de disolución, que sólo se establece para dos casos y que habrá de ser ejercido por el Presidente federal en condiciones especiales.

Por otra parte, la moderna democracia de partidos no requiere períodos de legislatura cortos y con elecciones frecuentes. Los períodos cortos (dos años, un año, medio año), no sólo entorpecen la capacidad de decisión de los diputados, cuyo posible status representativo está seriamente amenazado o incluso totalmente suprimido por tales períodos, sino que, además, perjudican la disposición de los partidos a llegar a un acuerdo y, por tanto, su capacidad de formar gobiernos estables, sin los cuales el actual Estado democrático de partidos no puede funcionar. Que la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, por ejemplo, frecuentemente no esté en situación de tomar en el momento debido las decisiones políticas materialmente necesarias, es cosa que se debe al corto período de legislatura prevista constitucionalmente para esta corporación, lamentado por muchos como causa de un grave fallo en el mecanismo constitucional norteamericano.⁵⁹

cual se acude con frecuencia para demostrar lo contrario, y en la que de hecho el resultado del referéndum popular no pocas veces contradice las recomendaciones de los partidos, no puede alterar la realidad fundamental aquí descrita, que coincide con las experiencias hechas con el referéndum en los grandes Estados. La peculiaridad de la situación suiza resulta en parte de la reducida dimensión territorial, que permite a los grupos de interés y a su propaganda desbaratar las decisiones políticas de los partidos con ayuda de los ciudadanos activos.

59. Draht, «Die Entwicklung der Volksrepräsentation», en *Veröffentlichungen der Hochschulwochen für staatswissenschaftliche Fortbildung*, 1954, pp. 45 y ss., ha señalado en este contexto las manifestaciones de Hamilton y Jefferson en el *Federalist*, de las que resulta que los cortos períodos han sido conscientemente introducidos en la Constitución norteamericana para mantener a los diputados en dependencia del pueblo y para evitar que se convirtieran en sus señores. Pero este realismo constitucional, que Draht alaba, demuestra tan sólo que los «padres» de la constitución norteamericana pensaban más plebiscitariamente, en sentido rousseauiano, de lo que se

10. Un Estado democrático de partidos funciona tanto mejor cuanto más concretas e inequívocas son las decisiones políticas plebiscitarias de los ciudadanos activos reunidos en partidos. Este carácter concreto y plebiscitario lo tuvieron las elecciones en Inglaterra en parte ya en el siglo XIX y principios del XX. Basta recordar, a modo de ejemplo, las elecciones *kaki* de 1900, las que en 1911 decidieron la suerte de la Cámara Alta, y las de 1923, en las que *Baldwin* impuso su política aduanera. En cuanto a las elecciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial —pienso en las de 1945, 1950 y 1951— este carácter plebiscitario se manifiesta aún más decididamente.

En las democracias occidentales del continente europeo, que no conocen el sistema bipartidista inglés, es natural que la función plebiscitaria de las elecciones no pueda manifestarse tan claramente. Porque en un sistema pluripartidista una «*definite issue*» no puede ser objeto de una «elección» al igual que un sistema bipartidista, aunque la existencia de una pluralidad de partidos no excluye necesariamente los planteamientos plebiscitarios en las elecciones. Así, por ejemplo, en unas recientes elecciones belgas (1958) se planteaba la cuestión de si la política cultural llevada a cabo hasta entonces por el gobierno iba a ser confirmada o rechazada por el pueblo, y en Suecia se trata de los problemas de la financiación de los seguros sociales y de vejez. En los Estados pluripartidistas tradicionales se multiplican también las tendencias que favorecen la formación de bloques ocultos, o incluso manifiestos, y de este modo se crean los presupuestos para que en tales Estados las «elecciones» ayuden, como en Inglaterra, a determinar para una serie de años la dirección fundamental que ha de seguir el gobierno. Sin embargo, allí donde el carácter pluripartidista de la democracia aún no permite hoy decisiones inmediatamente plebiscitarias a través de las elecciones, éstas, en la medida en que los ciudadanos se unen en partidos o los apoyan tácitamente, cumplen funciones de tipo estadístico y registral íntimamente ligadas, al menos en su tendencia fundamental, a la democracia plebiscitaria y no a la representativa.

Que hoy se pueda hablar de un carácter concreto plebiscitario de las elecciones en el Estado de partidos no implica que las «*mixed issues*» no puedan ser objeto de elecciones. Incluso es normal que los modernos programas de partidos contengan tomas de postura respecto de una serie de cuestiones, sobre las cuales también son llamados a decidir los ciudadanos mediante la «elección». El carácter plebiscitario de la elección tampoco implica que durante el período de legislatura el gobierno y el parlamento sólo puedan ocuparse de aquellas cuestiones que en el momento

suele considerar normalmente, y no que la libertad de decisión no pertenezca a la esencia de la representación y especialmente de la representación parlamentaria. Buena prueba de ello la tenemos en el slogan americano citado por Hamilton: «cuando no se elige cada año, comienza la esclavitud».

de la elección estaban ya claras y maduras para la decisión. También cuando no es éste el caso, la mayoría parlamentaria del momento está plenamente legitimada para decidir acerca de estas cuestiones «nuevas». Lo único que cabe afirmar es que tales decisiones habrán de ser conformes a la dirección fundamental del programa de partido.

Sin embargo, en la democracia de partidos, y en tanto no existan elementos estructurales residuales de la democracia representativa que hagan posible una decisión de los diputados, las cuestiones de importancia fundamental que afectan a la existencia de la nación deben ser decididas por los ciudadanos. En este sentido existe en Inglaterra «la norma convencional de que no se puede efectuar un cambio radical de política sin tener para ello mandato del pueblo».⁶⁰ Esta teoría del mandato general,⁶¹ que funciona también en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, se fundamenta en la concepción de que en una democracia de partidos éstos aparecen como los ejecutores de la voluntad de los ciudadanos, y el gobierno y el parlamento sólo están legitimados para actuar políticamente en la medida en que a través de las «elecciones» se les haya dado un encargo, cuyo detalle y concreción de contenido se encuentra en el programa de partido.⁶²

Desde este punto de partida, el comportamiento del gobierno y de la mayoría parlamentaria en Inglaterra ha sido no pocas veces acusado por la oposición de anticonstitucional, cuando se habían de tomar importantes decisiones políticas que parecían no acordes con el mandato recibido. Piénsese al respecto, por ejemplo, en los reproches de los conservadores al gobierno laborista después de la guerra, a causa de una nueva reducción de los derechos de la Cámara de los Lores y de la socialización de la industria del hierro y del acero en 1949, reproches que al mismo tiempo han servido para dar hoy legitimidad constitucional a la reprivatización de la misma. También en Alemania, durante la discusión acerca de la constitucionalidad del servicio militar y del tratado internacional sobre Alemania, la oposición ha alegado que el gobierno debería haber consul-

60. Wade-Philipps, *Constitutional Law*, p. 93.

61. Este mandato no es ni «ficticio» ni «general», ni una delegación en el sentido en que ha descrito estos conceptos Triepel, *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht*, 1941.

62. Según Cecil S. Emden, *The People and the Constitution*, 1933, que se ha ocupado de modo exhaustivo de este complejo de cuestiones, puede ser considerada como doctrina dominante, compartida abiertamente por el autor, aquella «que permite a un gobierno proceder a llevar a cabo un programa de partido delineado en una elección y le impide variarlo a añadirlo, a no ser que se dé un notable cambio en los principios del partido o se emprenda un considerable cambio de carácter constitucional, que no era previsible la última vez en que fue sometido al electorado». Esta teoría del mandato general no se ha impuesto por completo en la praxis constitucional inglesa. Ejemplos de que en ocasiones el pueblo no ha sido consultado en decisiones importantes nos lo ofrece A. B. Keith, *The British Cabinet System 1830-1938*, 1939, pp. 311 y ss.

tado nuevamente a los electores, porque el *Bundestag*, en la composición resultante de las elecciones de 1949, no estaba legitimado para tomar decisiones en estos temas. También han sido duramente criticados, como un falseamiento de la decisión plebiscitaria vinculante, los métodos que tras la elección de 1952 llevaron a la formación, en el primer momento, de un gobierno de coalición con los socialdemócratas en el Estado Sudoccidental, a pesar de que (siempre según el punto de vista de la CDU) los ciudadanos habían votado mayoritariamente por la formación de un gobierno exclusivamente burgués.⁶³ Por último, las proyectadas consultas populares acerca del armamento atómico, que el Tribunal Constitucional (por otros motivos) declaró contrarias a la constitución, fueron justificadas por la oposición aduciendo que se trataba de una cuestión de vital importancia para la nación y el pueblo, cuestión nueva y no votada en las últimas elecciones (1957), y que no podía ser decidida por el gobierno y la mayoría parlamentaria sin una nueva consulta popular.

11. En consonancia con la nueva función básica que hoy tiene la elección en la democracia de partidos, el diputado es elegido para el parlamento cada vez más en función de su pertenencia a un determinado partido y no, como en la democracia liberal representativa, por su personalidad y especiales cualificaciones. La personalidad política ya no es hoy la personalidad liberal-representativa, que se presenta a los electores y que constituye una parte de la aristocracia espiritual de la nación en el sentido del siglo XIX, sino fundamentalmente, como ya ha hecho notar el antiguo Ministro de Cultura *Grimme*, el «exponente del partido político» que aparece ante el electorado como garante de determinadas decisiones materiales.⁶⁴

Incluso en Inglaterra, donde la tradición del parlamentarismo representativo clásico no se ha visto expuesta a la presión suplementaria derivada de la introducción del sistema proporcional, el candidato a un escaño parlamentario ya no es elegido por sus méritos personales o políticos, sino por su pertenencia al parlamento. La decadencia del partido liberal y la desaparición de los «*Independents*» en el Parlamento están íntimamente ligadas a esta evolución.

Esto no excluye que determinadas capas del electorado aún se dejen influir en sus decisiones electorales por las personalidades de determinados candidatos, al modo liberal. Por ejemplo, *Colijn*, antiguo Primer Ministro holandés y líder del partido antirrevolucionario, en las últimas elecciones antes de la guerra fue capaz de aportar con su personalidad un notable incremento de votos a su partido. Lo mismo se podría decir de los grupos

63. Sólo así podía entenderse la acuciante petición del jefe de la CDU en el Estado Sudoccidental alemán de que se restableciese la situación democrática en ese Estado.

64. Diverge abiertamente Scheuner, *Öffent Verw.*, 1958, p. 644.

directivos de los partidos políticos en Inglaterra y en la República Federal Alemana, los cuales, a causa de sus destacadas personalidades políticas, pueden inducir a una parte de la población, aunque numéricamente muy reducida, a variar sus decisiones electorales objetivas a favor de la personalidad del candidato. En todo caso, esto no elimina el que hoy, por regla general, sean elegidos aquellos candidatos que el partido recomienda. La corrección de esta tesis nos la viene a confirmar el hecho de que el triunfo de la CDU en las elecciones de Renania del Norte-Westfalia no se viese en modo alguno afectado por la muerte de K. Arnold, Presidente del Consejo y líder del partido en dicho Estado, ocurrida diez días antes de los comicios.

Por lo demás, tampoco es correcto afirmar que los ciudadanos no organizados en partidos se orientarían en sentido liberal si los partidos dejaran de ser los portadores exclusivos de la campaña electoral, por ejemplo mediante una reforma fundamental del sistema de elecciones. Acerca de la reacción política de esta parte del electorado, faltan hasta hoy investigaciones fiables.⁶⁵ Sin embargo, las que se han llevado a cabo en Inglaterra sobre este problema, hacen suponer que esta parte del electorado no sirve para explicar la mayoría del llamado *floating vote* (voto flotante), porque también la mayoría de los ciudadanos no integrados en partidos se siente ligada a éstos. Son seguidores de los partidos, aun cuando no se sientan obligados respecto de ellos como miembros. Lo mismo se tiene que decir respecto de la situación alemana, que se distingue básicamente de la inglesa, ante todo porque sólo un porcentaje muy pequeño (5 %) de los votos que reciben los partidos procede de sus miembros.⁶⁶ En consecuencia, el auténtico *floating vote* probablemente representa dentro del electorado sin partido un porcentaje mucho menor de lo que suele creerse.⁶⁷

65. Aparte de las investigaciones sobre historia de las ideas y de las fracciones (por ejemplo, B. Schieder, L. Bergsträsser), sólo después de la Segunda Guerra Mundial se han iniciado en la República Federal investigaciones de sociología electoral. Las más importantes son los estudios sobre el desarrollo de los partidos alemanes hasta las elecciones de 1953 contenidas en *Parteien in der Bundesrepublik*, Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, vol. 6 (1955), y el análisis de las elecciones de 1953 por Hirsch-Weber y K. Schütz *Wähler und Gewählte*, Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, vol. 7 (1958). Más bibliografía en Abendroth, *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 1957, pp. 502 y ss.

66. En 1953, de los cerca de 32 millones de ciudadanos con derecho a voto en la República Federal Alemana, sólo aproximadamente 1.400.000 estaban afiliados a partidos. Para mayor detalle ver Eisermann, *Gekerkerschaftliche Monatshefte*, 1953, pp. 76, 78. En Inglaterra, por el contrario, sólo el Partido Laborista tiene casi 6 millones de miembros inscritos.

67. Según R. B. McCallum, *The British General Election, 1945*, para conseguir en Inglaterra un «*swing over*» de la amplitud del año 1945 basta el cambio de orientación de sólo el 12 % de los electores. Por lo demás, según McCallum el «*swing over*» de 1945 no es en absoluto resultado de un súbito cambio de orientación del *floating vote*, sino de un cambio largamente gestado de los ciudadanos no organizados en partidos.

El hecho de que en el Estado de partidos, al contrario de lo que ocurría en la democracia liberal-representativa, el *floating vote* sea objeto de una valoración política negativa, es tan sólo resultado del cambio estructural de la democracia moderna. Porque en el Estado de partidos los millones de ciudadanos que limitan su actividad política a acudir a las urnas cada cuatro o cinco años, para cumplir con sus deberes de ciudadanía, aparecen como beneficiarios del trabajo político que otros llevan a cabo en los partidos, no pocas veces con sacrificio de su tiempo, su salud y su dinero. Por esta razón, no causa sorpresa que los grupos que, con ayuda del partido, llevan y sostienen el Estado planteen sus reivindicaciones y quieran ver protegidos sus «derechos adquiridos» del mismo modo que las fuerzas que durante largo tiempo han cumplido en el Estado esa función de modo tradicional.⁶⁸

12. De acuerdo con todo esto, hoy están fuera de lugar las reformas electorales en sentido tradicional, nacidas del espíritu del parlamentarismo liberal representativo del siglo XIX. En todo su planteamiento pertenecen básicamente a una época pasada. Para una democracia de partidos, que sigue sus propias leyes estructurales, la configuración del procedimiento electoral concreto ya no tiene una importancia decisiva.

Ciertamente, y como ya señaló con corrección *Richard Thoma*,⁶⁹ el sufragio proporcional concuerda con un democratismo conscientemente radical y no con el liberal-representativo, y por tanto corresponde al moderno Estado de partidos de la democracia de masas. El sistema proporcional favorece el desarrollo de partidos centralizados y de organización unitaria, así como la concentración del poder político en manos de quienes dominan el aparato de partido. Pero hay que guardarse de exagerar la importancia del sistema proporcional frente al mayoritario, y el ejemplo de Inglaterra nos lo advierte de modo bien claro, porque a pesar del sistema mayoritario nos encontramos allí con un Estado de partidos fuertemente organizado, en el cual los *whips* cuidan de mantener una configuración unitaria de los partidos. El Estado de partidos de la democracia de masas seguiría teniendo la forma que aquí hemos trazado, aún en el supuesto de que se decidiese

68. Cf. en este sentido, G. Rabus, «Die innere Ordnung der politischen Parteien im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht», en *Archiv des öffentl. Rechts*, vol. 78, 2 (1952), pp. 179/180.

69. Sobre esto, con más detalle, Thoma en *Erinnerungsgabe für M. Weber*, 1923, vol. 2, p. 43; v. d. Heydte, *Freiheit der Parteien*, op. cit., pp. 458 y ss., con más literatura.

70. Sobre esto, ante todo, F. A. Hermens, *A Study of proportional representation*, 1941. Los argumentos y la demostración de este libro son tomados con frecuencia sin examen por los enemigos del sistema proporcional. Cf. también Glum, *Das Parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Grossbritannien und Frankreich*, 1950, pp. 280-297.

substituir el sistema proporcional por el mayoritario. En cualquier caso, con ello no se produciría un cambio fundamental en su estructura. Según esto, sólo cabe calificar al sistema proporcional de destructor de la democracia si por tal entendemos el democratismo liberal, parlamentario-representativo, y no la moderna democracia de partidos.

De: «Der Strukturwandel der modernen Demokratie», in: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, pp. 88-111.