

ÍNDICE

<i>Tema I.</i>	CONCEPTO Y TEORÍAS DEL ESTADO. EL ESTADO Y LA CIENCIA POLÍTICA	9
	<i>(M.^a Josefa Rubio Lara)</i>	
<i>Tema II.</i>	EL ORIGEN HISTÓRICO DEL ESTADO	49
	<i>(M.^a Josefa Rubio Lara)</i>	
<i>Tema III.</i>	EL ESTADO LIBERAL	71
	<i>(M.^a Josefa Rubio Lara)</i>	
<i>Tema IV.</i>	EL ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO	109
	<i>(M.^a Josefa Rubio Lara)</i>	
<i>Tema V.</i>	LAS RUPTURAS DEL ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO	137
	<i>(Jesús de Andrés Sanz)</i>	
<i>Tema VI.</i>	EL ESTADO DE BIENESTAR	169
	<i>(M.^a Josefa Rubio Lara)</i>	
<i>Tema VII.</i>	EL PODER COMO ELEMENTO DEL ESTADO	207
	<i>(Andrés de Blas Guerrero)</i>	
<i>Tema VIII.</i>	LA NACIÓN Y EL NACIONALISMO	225
	<i>(Andrés de Blas Guerrero)</i>	
<i>Tema IX.</i>	LA CONSTITUCIÓN	245
	<i>(Pilar Mellado Prado)</i>	
<i>Tema X.</i>	EL PODER JUDICIAL Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS GARANTÍAS.	281
	<i>(Pilar Mellado Prado y Santiago Sánchez González)</i>	

<i>Tema XI.</i>	EL PARLAMENTO	319
	<i>(María Sánchez-Roca Ruiz)</i>	
<i>Tema XII.</i>	EL GOBIERNO	355
	<i>(Andrés de Blas Guerrero y Jesús de Andrés Sanz)</i>	
<i>Tema XIII.</i>	LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	399
	<i>(César Colino Cámara)</i>	
	BIBLIOGRAFÍA	443

1. RELACIÓN ENTRE LIBERALISMO Y DEMOCRACIA

La asociación entre liberalismo y democracia es frecuente en la actualidad, según se refleja en expresiones tales como «Estado liberal democrático» y «democracia liberal. Sin embargo, la vinculación del liberalismo con la democracia debe matizarse. Ya se explicó en el capítulo anterior que, según Teoría Política liberal, «el gobierno representativo» o «la república» es una forma de gobierno de distinta naturaleza a la democracia. Esta dicotomía entre «gobierno representativo» y «democracia» recorre la historia de la Teoría Política hasta la actualidad y ha dado lugar a la distinción de diferentes modelos de democracia. A modo de síntesis, y sin entrar en matizaciones, viene siendo un lugar común distinguir entre dos modelos: por una parte, «la democracia directa», que tiene en la Grecia clásica su referente práctico y ha servido de inspiración a otros modelos clasificados como «democracia participativa» y «democracia deliberativa». Por otra parte, el modelo de «democracia representativa», también denominada como «democracia liberal» o «democracia indirecta». Dejando al margen las adjetivaciones de la democracia, interesa destacar que la dicotomía entre ambos modelos es consecuencia de los diferentes valores en los que se fundamenten uno y otro, sobre todo, del significado que se atribuya a la libertad, así como de las diferencias en el grado y procedimientos de participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones colectivas, es decir, en las decisiones que recaen en todos los que se ven afectados por ellas.

La tensión entre liberalismo y democracia se manifiesta en el contenido que se atribuye a la idea de libertad. Ya Constant en el siglo XIX expuso el distinto sentido que la libertad tenía para los antiguos y para los modernos, a esta dualidad también se refiere Berlin al diferenciar entre la **libertad negativa** y la **libertad positiva**. Estos dos conceptos de libertad responden a dos preguntas distintas. El primero, a la pregunta «¿Hasta qué punto puede el gobierno interferir en mi vida» o «¿qué soy libre de hacer o de ser?». El segundo concepto surge cuando nos planteamos «¿por quién soy gobernado, o quien decide lo que debo o no debo hacer?». Ambos significados de libertad implican fines distintos. La libertad negativa depende de la existencia de un ámbito de independencia. Se es libre cuando ningún individuo o grupo se inmiscuye en la actividad individual; las

interferencias y decisiones de otros en la actividad personal merman la libertad o cuando a las personas se les imponen obligaciones hacia los demás, en todo caso éstas únicamente pueden fundarse en el consentimiento. El objetivo de la libertad positiva es gobernarse a sí mismo o de participar de forma directa en las decisiones que repercuten en la propia vida, lo que supone la participación directa de todos en los asuntos a los que a todos conciernen (Passerin, 2001:249). La libertad negativa es la defendida por el liberalismo, la positiva se asocia con la participación en la vida colectiva y la democracia. Los dos conceptos colisionan entre sí, pues la libertad negativa exige un gobierno que interfiera lo menos posible en la vida de los individuos, mientras que la libertad positiva requiere la participación constante en los asuntos comunes, además de anteponer la vida pública a la privada. Cada uno de estos sentidos de la libertad fundamentan dos formas de gobiernos distintas: el gobierno representativo, anclado en la primera idea de libertad, da prioridad al control; la democracia, sustentada en la segunda concepción de la libertad, hace hincapié en la participación.

En definitiva, la libertad, desde la perspectiva liberal, es una libertad individual, su objetivo es garantizar la autonomía personal mediante la limitación y el control del poder. Precisamente, el eje del gobierno representativo es el control del poder y las elecciones su institución central. Éstas permiten que los representados, por una parte legitimen a los representantes para que los gobiernen y, por otra, los controlen y responsabilicen de sus acciones.

Debido a la repercusión que el modelo clásico de democracia tiene en el pensamiento político moderno, más desde el punto de vista teórico que práctico, conviene que nos detengamos, aunque de forma breve, en dar cuenta de sus principios y estructura institucional.

La democracia antigua se fundamenta en dos principios esenciales. En primer lugar, la ciudadanía ateniense se asentaba en el principio de la **virtud cívica**, suponía que los asuntos de la comunidad y el interés general eran prioritarios a los intereses particulares. El individuo, según la concepción griega clásica, no es autosuficiente, se convierte en persona a través de la polis. Su autodesarrollo es consecuencia de la participación en los asuntos públicos. Lo que hace libres a los hombres es la participación directa en las funciones legislativas y judiciales. En segundo lugar, la libertad, como expone Aristóteles en *La Política*, requiere «ser gobernado y gobernar por turnos». Por lo tanto, este modelo de democracia no elimina la distinción entre gobernantes y gobernados, su peculiaridad estriba en que todos los ciudadanos tenían la misma posibilidad de alternarse en ambas posiciones.

En coherencia con estos principios la democracia directa en la experiencia de la antigua Atenas, se articuló institucionalmente a través de la Asamblea (*Ekklesia*)

en la que participaban todos los habitantes que tenían derecho de ciudadanía (de ella se excluían a las mujeres y a los extranjeros). A esta institución le competía la aprobación de las leyes, de los impuestos y adoptaba, en general, las decisiones que afectaban a la *polis*. Aun siendo la *ekklesia* la institución más conocida del sistema político ateniense, no todas las funciones de la *polis* eran ejercidas por ella. Diferentes magistraturas de carácter técnico, ya fuesen de naturaleza militar o financiera, eran provistas por elección y desarrollaban funciones ejecutivas. Por último, existieron tres instituciones con importantes funciones políticas, cuyos miembros se seleccionaban mediante sorteo, método que se usaba en combinación con el principio de rotación en los cargos. Sorteo y rotación garantizaban la igualdad, porque proporcionaba las mismas posibilidades de ejercer el poder a todos los ciudadanos si lo deseaban. Estas tres instituciones eran:

- El Consejo (*Boule*) era una institución central en el gobierno de Atenas, elaboraba el orden del día de la Asamblea y tenía competencia en los asuntos exteriores.
- Los Tribunales (*Heliastai*), su principal actividad se refería a los juicios políticos, entendían de la legalidad o ilegalidad de las decisiones tomadas por la Asamblea así como de los delitos políticos.
- Los *Nomothetai* a ellos competía la aprobación de las leyes que en el siglo IV fue sustraída a la Asamblea correspondiéndole a esta última la aprobación de los decretos (Held, 2007:34. Manin, 1998:37).

El modelo ateniense ha sido valorado por ciertas corrientes el prototipo de la democracia, algunos de sus principios son compartidos por una corriente del pensamiento republicano a la que se califica de forma diversa: el término empleado es el de «radical», en unas ocasiones y el de «popular» o «democrática», en otras. Estas calificaciones obedecen a la necesidad de distinguirla de las ideas republicanas que, por el contrario, justifican el gobierno representativo de la que son exponentes las teorías de Madison o las de J. Stuart Mill, entre otros autores.

A la corriente republicana popular o radical se adscribe la aportación de autores clásicos como la de Cicerón. Entre sus ideas, argumenta que la república es una comunidad pública cuya finalidad estriba en el desarrollo de los intereses de la comunidad en su conjunto y no la satisfacción de los intereses individuales o los de grupo. La idea está presente en la obra de Rousseau quien defiende un concepto de comunidad situado por encima de los intereses particulares; asimismo el ginebrino se inspira en la democracia ateniense para fundamentar su crítica a la representación política típica del Estado liberal y defender la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad general. Las versiones contemporáneas del republicanismo, aunque no propugnan una nueva organización de la democracia diver-

gente del gobierno representativo, siguen utilizando los viejos valores republicanos como la defensa del «bien común» frente a los intereses particulares, o la del ciudadano participante para sustentar su crítica respecto de las democracias contemporáneas y propugnar que esos valores sean un complemento de ésta última, a ellos nos referiremos en el epígrafe 4.

«Desde el instante en que el servicio público deja de ser el principal interés de los ciudadanos y que prefieren servir con su bolsa antes que con su persona, el Estado se encuentra ya cerca de su ruina. ¿Qué hay que ir a la guerra? Pues pagan tropas y se quedan en casa ¿Qué hay que ir al Consejo? Pues nombran diputados y se quedan en casa. A fuerza de pereza y de dinero, acaban por tener soldados para sojuzgar la patria y representantes para venderla».

«El pueblo inglés cree ser libre, y se engaña mucho: no lo es sino durante la elección de los miembros del parlamento; desde el momento en que estos son elegidos, el pueblo ya es esclavo, no es nada. El uso que hace de los cortos momentos de su libertad merece bien que la pierda»

Rousseau, *El Contrato Social*, Madrid, Aguilar, 1969 (p. 98)

2. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO LIBERAL

En el epígrafe anterior nos hemos ocupado de la tensión entre liberalismo y democracia, pero no se ha argumentado por qué en la actualidad se vinculan entre sí ambas corrientes, hasta el punto de que sea pertinente hablar del Estado liberal democrático. El proceso que condujo a la democratización del Estado liberal es debido, por una parte, a la paulatina implantación del sufragio universal, fenómeno que fue paralelo al desarrollo de los partidos políticos de masas, tanto uno como otro posibilitaron que sectores sociales no representados por los partidos de notable en la época decimonónica lograsen representación parlamentaria. Estos cambios, además, afectaron a la estructura institucional y a la agenda política del Estado. Por otra parte, la ampliación del espectro político no supuso la puesta en cuestión de los principios centrales del Estado liberal por las nuevas fuerzas políticas representadas en el parlamento, es decir: el reconocimiento de los derechos, el gobierno representativo, el Estado de Derecho y la economía de mercado, aunque algunas fuerzas políticas apoyasen programas de reforma social y correcciones a la economía de libre mercado. Estos cambios y la pervivencia de los principios liberales tradicionales hicieron posible la conjunción del liberalismo con la democracia, aunque el choque entre ambos permanece, según se desprende de los debates normativos sobre la democracia moderna. Desde finales del siglo XIX y, de una forma más generalizada, desde principios del siglo XX, el Estado se configura, en buena parte de los países occidentales, como un

Estado liberal democrático. Desde el punto de vista histórico, no cabe duda de que la existencia de una estructura institucional previa fue el presupuesto del surgimiento de la democracia moderna, el Estado proporcionó el receptáculo.

2.1. Reconocimiento de derechos políticos

La exclusión política, característica de la praxis del Estado liberal, se elimina con el reconocimiento de los derechos políticos, esto es: el derecho al sufragio universal, libre, igual directo y secreto; el derecho igual para acceder a los cargos públicos; la libertad de opinión; la libertad de información; y el derecho de asociación. Durante la vigencia del Estado liberal tanto el sufragio activo (derecho a ser elector) como el sufragio pasivo (derecho a ser elegible) eran restringidos. La riqueza (sufragio censitario), la capacidad intelectual (sufragio capacitario) y el sexo eran las limitaciones más frecuentes para ejercer el derecho de voto. Los requisitos para ser candidato también eran de índole económica y cultural. Por ejemplo, en Francia se exigía poseer tierras y pagar la cantidad equivalente a quinientos jornales en impuestos; en Inglaterra el sufragio pasivo estaba condicionado por convenciones culturales, la posición y el prestigio social de los candidatos gozaba de influencia hasta el punto de impedir que las elecciones fueran disputadas, en este país también se aprobaron normas que restringían expresamente la capacidad electoral pasiva, en 1710 se estableció que los parlamentarios tenían que poseer un patrimonio superior a sus electores (Manin, 1998).

La implantación del sufragio universal permitió que todos los ciudadanos fuesen electores y elegibles siendo indiferente el nivel educativo, los títulos de propiedad, la raza, la confesión religiosa y el sexo. El ejercicio del derecho al sufragio se sometió a requisitos derivados de la posesión de las facultades mentales, de los derechos civiles y de una edad mínima. En una primera etapa la edad exigible oscilaba, según los países, en torno a los 23 años, progresivamente disminuyó hasta situarse en los 18 años. El sufragio masculino, comenzó a reconocerse en la segunda mitad del siglo XIX y se generaliza en las dos primeras décadas del siglo XX (Francia, 1848; Alemania, 1871; Italia, 1912; Inglaterra, 1918; en España se proclamó en 1869 pero en la época de la Restauración se volvió temporalmente al sufragio restringido hasta que en 1890 se reestableció). Salvo casos excepcionales, como el de Finlandia o el de Suecia donde el sufragio universal se aprobó de forma simultánea para los dos sexos, el derecho al sufragio femenino se reconoció con posterioridad al masculino en la mayor parte de los países.

2.2. El Estado de partidos

El reconocimiento del sufragio universal y, por lo tanto, la participación de las masas en la política propiciaron cambios en la organización partidista. Los partidos de notables, típicos del Estado liberal, fueron tendiendo a organizarse en partidos de masas. Este modelo fue una aportación de la socialdemocracia alemana de finales del siglo XIX y terminó siendo adoptado por todas las corrientes ideológicas. Los partidos de masas difieren de los **partidos de notables**, también llamados de cuadro, en el aspecto organizativo y financiero. Este segundo modelo se caracterizó por poseer una organización débil que funcionaba sobre todo en las convocatorias electorales, los comités locales gozaban de autonomía, el peso del partido recaía en los mismos parlamentarios; los programas eran muy vagos y carecían de importancia; por último, los partidos de notables no aspiraban a conseguir adhesiones masivas sino que reunían a personas influyentes y con recursos económicos sobre las que recaían la financiación de las elecciones. Por el contrario, **los partidos de masas** surgen para la defensa de intereses de clases, las demandas de los grupos sociales representados y la ideología en la que se basan se plasman en los programas con los que concurren a las elecciones; el elector ya no vota por una persona en la que deposita su confianza, como ocurría con los partidos de notables, sino por un partido con el que se identifica ideológicamente; poseen una organización sólida, los dirigentes del aparato burocrático del partido tiene un mayor protagonismo que los miembros de su correspondiente grupo parlamentario; este modelo de partido se basa en el reclutamiento masivo de militantes, entre otras razones porque su financiación depende de las cuotas de los afiliados, además de las actividades del partido; por último, los parlamentarios, que son elegidos por pertenecer al partido, se ven sometidos a la disciplina que le impone el partido en su actividad parlamentaria.

Al objeto de nuestra explicación, conviene subrayar que la aparición de este modelo de partidos se interpretó como un avance democrático, no sólo porque representaban las demandas de nuevos sectores sociales, hasta entonces excluidos del parlamento, sino debido a que la disciplina del partido y los programas creaban vínculos más estrechos entre los representantes y los representados, la independencia del representante parecía haber encontrado nuevos límites. El nuevo modelo de partidos fue valorado como organizaciones capaces de trasladar la influencia de los ciudadanos sobre los representantes y una pieza clave era la dependencia de estos respecto al partido, no hay que olvidar que los partidos de masas de mediados del siglo XX se encuentran presionados por los movimientos de masas (Crouch, 2004:16)

Por otra parte, el surgimiento de los partidos de masas condujo a que éstos se convirtiesen en los actores centrales del funcionamiento del sistema político; esta nueva situación fue la causa de que se adoptase el término de **Estado de partidos** en los primeros años del siglo XX para dar cuenta de la nueva realidad política. La expresión alude al hecho de que los partidos se convierten en «el actor o sujeto real del poder estatal» (García Pelayo, 1982:14), el Estado de partidos, por lo tanto, conduce a que la actividad estatal se vea condicionada por los programas de los partidos políticos.

2.3. Estado de partidos y parlamentos

Una de las consecuencias del Estado de partidos fue la introducción de cambios en la estructura institucional del Estado que repercutió, sobre todo, en la forma de actuar de los parlamentos. A ello nos referiremos a continuación, pero antes conviene aclarar que si bien, como se dijo en el tema anterior, la práctica del Estado liberal se caracterizó porque la soberanía era compartida por el parlamento y por el monarca, la tendencia imperante, por encima de las diferencias cronológicas, fue la eliminación de las competencias que aún conservaban los reyes en las monarquías. En concreto, se suprimió el derecho de veto del monarca sobre la legislación; también la dirección política recayó en exclusiva en el gobierno que dejó de necesitar la confianza del rey para ser responsable sólo ante la representación popular o directamente ante el electorado. La responsabilidad parlamentaria del gobierno supuso que su formación y mandato dependiese de la obtención y el mantenimiento de la confianza del parlamento, de forma que si el gobierno la perdía se veía obligado a dimitir. Las fechas difieren según los países, por ejemplo, en Inglaterra se sitúa entre 1832-35, en Italia en 1861, en Dinamarca en 1901, en Finlandia en 1917 (Nohlen, 1981: 57,58). En los países donde la responsabilidad del gobierno ya estaba asentada, la cámara de representación popular adquirió mayor importancia, por ejemplo, la Ley inglesa de 1911 sobre la Reforma del Parlamento estableció que las normas de contenido económico podían ser aprobadas sin la posibilidad de veto de la Cámara de los Lores (García Cotarelo, 1988:97).

Es un lugar común señalar que la democratización de los parlamentos es más o menos paralela al declive progresivo de su importancia en el sistema político. La pérdida de protagonismo de los parlamentos en el proceso político, y el hecho de que los gobiernos pasasen a ser la institución clave, es otra consecuencia más del Estado de partido. La influencia de los parlamentos en la formación de los gobiernos disminuyó, porque las mayorías parlamentarias se volvieron más estables debido a la disciplina del partido. Hay que tener en cuenta que en la época del Estado liberal, los representantes votaban de acuerdo con su conciencia; a este

respecto se sostiene, aunque hay que entenderlo con prudencia, que las decisiones parlamentarias eran fruto del debate. En cualquier caso, no se discute que las mayorías parlamentarias eran más inestables porque los partidos de cuadros no imponían una rígida disciplina de partido, conviene recordar que la representación liberal se basaba en la confianza depositada por los votantes en los elegidos de acuerdo con sus características personales.

El Estado de partidos introdujo modificaciones que afectaron al funcionamiento y composición de las cámaras legislativas. Como se ha dicho, los protagonistas de los parlamentos dejan de ser los representantes considerados individualmente, ahora lo son los grupos parlamentarios integrados, en general, por miembros de un mismo partido comprometidos con una ideología y un programa determinado; el voto de los representantes es controlado por el partido político a quien deben su escaño. En este contexto, se considera que las decisiones no son consecuencia del debate parlamentario ya que la cámara se convierte en una caja de resonancia de decisiones adoptadas extramuros.

La reflexión realizada por C. Schmitt, a partir de la experiencia de la República de Weimar, se ha convertido en una referencia clásica acerca de la repercusión de los partidos de masas en la institución parlamentaria. Según este autor, el parlamento liberal experimentó una mutación porque el diputado deja de ser el representante de la unidad política para convertirse en el exponente de los intereses de las masas electorales. En opinión de Schmitt, del parlamento decimonónico desaparecen tres elementos esenciales: a) El debate, pues la cámara no es ya un foro donde, a través de la controversia, unos diputados podrían convencer a otros; el debate, por lo tanto, abandona su carácter creador a partir del momento en que la posición del diputado se ve determinada por las instrucciones partidistas, el diputado pierde su independencia para votar según el criterio que se forme en él. El representante no puede cambiar su postura tras la discusión parlamentaria. b) La publicidad también se elimina, porque las cámaras dejan de ser el lugar donde se adoptan las decisiones para gestarse en conversaciones confidenciales fuera de ellas. c) En consecuencia, se suprime el carácter representativo del parlamento, éste se limita a sancionar las decisiones adoptadas en otros ámbitos. «El parlamento actúa, pues, como oficina para una transformación técnica en el aparato de autoridad del Estado» (C. Schmitt, 1983:307). La consideración de los parlamentos como órganos deliberantes de la que tendría que surgir el interés general ha sido objeto de controversias. Según Manin, ésta idea no la corroboran las aportaciones de los constituyentes norteamericanos ni la de los constituyentes franceses de 1789-1791. De acuerdo con ellas, la función del debate no sería tanto la de encontrar la verdad mediante la discusión sino la de consentir las decisiones políticas, siendo indiferente el lugar donde se hubiesen gestado (Manin, 1998:223). Pero con