

## SEGUNDO CIRCULO Y DECISION CONSENSUADA \*

(Consideraciones en torno al problema de la participación de los partidos y las organizaciones de intereses en las decisiones estatales)

Por MANUEL GARCIA-PELAYO

*Sumario:* 1. El sistema constitucional y la localización del presente trabajo.—2. La difuminación de los límites entre lo estatal y lo extraestatal.—3. Pluralismo y condiciones de participación en la decisión.—4. La regulación jurídica de la participación en las decisiones.—5. Las formas de participación: el segundo círculo.—6. La toma consensual de decisiones.—7. Algunas conclusiones.

En la reciente vida política española han tenido lugar dos acontecimientos significativos y en cierto sentido innovadores. El uno ha sido la elaboración de la Constitución por consenso. El otro, los Pactos de la Moncloa acordados, entre los días 8 y 27 de octubre de 1977, por los dirigentes de los partidos representados en las Cortes y el Gobierno, en un *locus* institucional distinto del Parlamento, lo que no deja de estar en divergencia con el espíritu de las tradiciones parlamentarias. Su finalidad principal era la estabilización del régimen democrático, finalidad que se especificaba a su vez en dos objetivos: uno de índole jurídico-política y otro de índole económica, cada uno de ellos articulado en su correspondiente programa. No intervienen formalmente las organizaciones de intereses, pero o bien se cuenta con ellas al margen de las reuniones formales, o bien los partidos, como alguien declaró en el Congreso, se consideran con autoridad para actuar en nombre de los estratos socio-económicos que se supone representan—«obreros, capas medias, grandes empresarios»— y para

---

\* Interesa hacer constar que el presente trabajo ha sido escrito hace dos años y que, como se indica en el texto, no se trata predominantemente de una perspectiva jurídica, sino politológica del problema.

lograr que los acuerdos sean aceptados por las organizaciones o estratos que les son afines.

Los acuerdos programáticos son enviados al Congreso y al Senado que—¿cómo podría ser de otra manera?—no sólo los aprueban mediante sendas resoluciones, sino que los animan, instan al Gobierno a su rápido cumplimiento y, por supuesto, asumen con entusiasmo la tarea de llevar a cabo su desarrollo legislativo y de controlar su ejecución por el Gobierno. Con arreglo a su distribución de atribuciones y de instrumentos de acción, tanto el Parlamento como el Gobierno han dado realidad a los programas pactados transformándolos en normas y medidas vinculantes. Las formas, pues, han sido guardadas: es el Parlamento quien va a aprobar las leyes y es el Parlamento quien ejercerá la función de controlar la realización por parte del Gobierno de las medidas que le corresponden para la ejecución del pacto.

Sería interesante que por alguien se elaboraran estudios detallados sobre cómo se ha llevado realmente a cabo la toma de decisiones tanto en lo que respecta a la Constitución como en lo que respecta al Pacto, análogos a los que para otros casos se han elaborado en el extranjero (1). Pero éste no es el objeto del presente trabajo, como tampoco lo es el estudio concreto de las medidas de los Pactos de la Moncloa. Lo que nos proponemos—haciendo abstracción de la situación española, aunque motivados por ella—es desarrollar algunas consideraciones teóricas sobre los supuestos y métodos de la participación de entidades extraestatales en las decisiones del Gobierno.

### 1. El sistema constitucional y la localización del presente trabajo

La Constitución es parte de un sistema amplio, al que denominamos sistema constitucional, el cual está compuesto, a su vez, de dos subsistemas:

---

(1) Por ejemplo, el de G. ALLINSON: *The Essence of Decision. Explaining the Cuba Missiles Crisis*, Boston, 1961, en el que se muestra el proceso de selección entre puntos de vista contrapuestos de los servicios del presidente Kennedy. O el de H. JAMOUS: *Sociologie de la decision*, Paris, 1969, sobre la reforma de las estructuras hospitalarias en Francia.

a) Subsistema normativo constitucional, integrado por la Constitución misma y por la legislación destinada a la concreción y operacionalización de sus preceptos e instituciones, por los reglamentos de las Cámaras, por la jurisprudencia constitucional, por los estatutos de las Comunidades autónomas, por las llamadas «convenciones constitucionales», etc. En una palabra, el subsistema normativo constitucional comprende todas aquellas normas que se refieren a los valores y objetivos políticos, a las competencias y relaciones entre los poderes supremos del Estado, y a las instituciones (por ejemplo, partidos y organizaciones de intereses) establecidas o reconocidas por la Constitución y destinadas a cumplir funciones constitucionales. Las relaciones entre los componentes de este subsistema (y siempre que nos mantengamos dentro de sus límites) tienen carácter jurídico, han de ser analizadas con arreglo a los métodos de interpretación jurídico-constitucional y su regulador más importante es el Tribunal Constitucional.

b) El subsistema político constitucional no se refiere tanto a conexiones de sentido normativo, como es el caso del subsistema anterior, cuanto a las relaciones de poder entre los sujetos y actores constitucionales (2) que, con independencia de que estén o no investidos de poder público, o bien actualizan políticamente a la Constitución, o bien operan con arreglo a las opciones y posibilidades permitidas por ésta. Entre tales sujetos y actores se cuentan el Gobierno, el Parlamento, la Administración, los Partidos, las Organizaciones de intereses, el Cuerpo electoral, etcétera. Como podrá percibirse, y tan sólo para efectos analíticos, hemos disuelto la unidad institucional del Estado en sus órganos fundamentales de decisión o de participación en la decisión política, articulándolos con actores de naturaleza extraestatal. Un supuesto fundamental para la modalidad de funcionamiento del sistema político-constitucional es la cultura política, es decir, la proyección de estimaciones axiológicas y de criterios cognoscitivos a la esfera política y que se subjetivan en actitudes, o sea, en tendencias relativamente estables a responder, ante los pro-

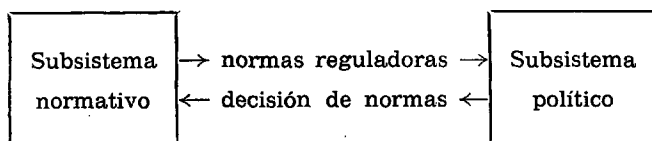
---

(2) Sobre la diferencia entre ambos términos, *vid.* mi libro *Las transformaciones del Estado moderno*, Madrid, 1977, pp. 108 y ss.

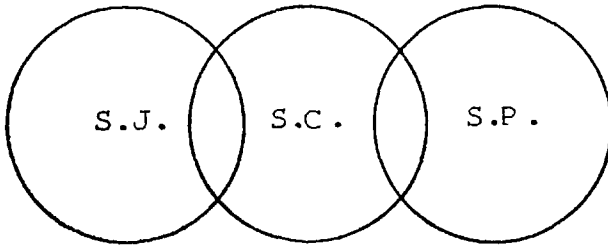
blemas y las realidades políticas, de una determinada manera, por ejemplo, abstencionismo o participación, respeto o menosprecio por la Constitución, la consideración del Derecho como valioso en sí mismo o como simple recurso instrumental, la tendencia al consenso o al antagonismo, etc. Así como las relaciones del subsistema normativo constitucional tienen carácter jurídico y deben ser interpretadas según los criterios de la hermenéutica jurídica, en cambio, las relaciones del subsistema político constitucional tienen carácter político y han de ser analizadas primordialmente por los métodos y recursos gnoseológicos proporcionados por la politología.

El tema del presente trabajo se alberga dentro de lo que hemos denominado subsistema político constitucional. Pero antes de seguir adelante consideramos necesario aclarar que, precisamente por tratarse de subsistemas integrados en un sistema superior (es decir, en el sistema constitucional), es claro que existen relaciones de interacción entre ellos. Sin ánimo de desarrollar el tema *in extenso*, diremos simplemente que el subsistema normativo constitucional proporciona los parámetros jurídicos del subsistema político constitucional y cuyas determinaciones pueden tener decisiva importancia para su funcionamiento: por ejemplo, es obvio que una ley electoral o una ley de partidos condicionan la estructura y las funciones del mencionado subsistema político constitucional. A su vez, las normas que integran el subsistema normativo son decisiones tomadas por o con participación de los actores políticos y según una dialéctica que le es propia. Esta relación podría expresarse de modo muy simple en la siguiente forma:

#### SISTEMA CONSTITUCIONAL



Para terminar con este punto, diremos que el sistema constitucional se intersecciona, de una parte, con el sistema jurídico y, de otra, con el sistema político, entendidos en su sentido global, todo lo cual puede expresarse gráficamente del siguiente modo:



## 2. La difuminación de los límites entre lo estatal y lo extraestatal

Como acabamos de ver, el sistema político constitucional está formado por entidades estatales y extraestatales. En este sentido rompe la claridad de líneas entre lo estatal y lo extraestatal a la que nos tenía acostumbrada la teoría e incluso la praxis política desde el siglo XIX. Dicha claridad de líneas tenía como supuestos el sistema de dicotomías hombre y ciudadano, público y privado, político y económico, Estado y Sociedad. Sin perjuicio del interés analítico que eventualmente puedan conservar estas dicotomías, es lo cierto que en la actualidad han perdido la significación y, sobre todo, la presencia real que hayan podido tener en otro tiempo.

La distinción entre hombre y ciudadano formulada por primera vez (al menos de modo claro y distinto) por Rousseau, ya sometida a crítica por el joven Marx, respondía a una simplificación de las cosas, quizá legítima para la época, pero que no responde a la complejidad de nuestro tiempo. En este sentido nos parece más útil, desde el punto de vista analítico, la concepción del hombre —típica de la sociología de la época presente— como un sistema de papeles o de roles, uno de los cuales es, ciertamente, el de ciudadano, pero cuya significación varía en virtud de su interacción con otros papeles desempeñados por el indivi-

duo: es decir, la función de ciudadano, por muy abstracta que sea su formulación, tiende a concretizarse de modo distinto si el sujeto es obrero o si es empresario, si es joven o si es viejo, si pertenece a un partido o pertenece a otro, si es creyente o si es agnóstico, si ha de educar a sus hijos en una escuela pública o si puede costearles una escuela privada, etc. Tal es lo que pudiéramos considerar como la base antropológica del pluralismo, tema que sería interesante desarrollar, pero que lo impiden los límites y el objeto principal de este trabajo. Ello nos muestra que la condición de ciudadano no puede actualizarse independientemente de los demás papeles o, si se quiere, de las posiciones socioculturales de las personas, y nos explica que el hombre, cuyas condiciones generales de existencia se ven en nuestra época poderosamente afectadas por la acción del Estado, no sólo trate de influirle en su condición abstracta de ciudadano, sino también en sus condiciones concretas desde el punto de vista socioeconómico: grupo generacional, cultura política, etc., que son constitutivas de su modo de existir como hombre y ciudadano.

A la clara fijación de los límites del Estado contribuía también la dicotomía público y privado como esferas distintas de acción, cada una de ellas configurada por su propio Derecho. Pero en las condiciones del mundo actual esta dicotomía está lejos de ser clara y distinta, una vez que dejamos de movernos en los límites formales y convencionales de la consideración jurídica de las cosas, ¡y aun así! En efecto, una empresa privada que sólo tiene como cliente al Estado, ¿es pública o privada?; un programa de investigación realizado por empresas privadas con subsidio estatal directo o indirecto, por entender que tal investigación interesa al desarrollo nacional, ¿es público o es privado?; los acuerdos entre las tecnoburocracias empresariales y las estatales, ¿tienen contenido público o contenido privado? Y así podríamos seguir, pero los ejemplos mencionados bastan para mostrar: (i) que el problema no puede plantearse siempre en el sentido de si una entidad o acción es unívocamente pública o privada, sino en el sentido de en cuál de sus dimensiones o papeles es pública y en cuál es privada, y (ii) que vistas las cosas globalmente, nos encontramos ante el fenómeno que los norteamericanos designan como *public-private complex*.

Para la fijación clara de los límites del Estado era también de primera importancia la precisa distinción entre política y economía. No es necesario repetir una vez más cómo el modelo de Estado liberal y el de la economía libre de mercado actualizaron esta dicotomía tanto en el orden teórico como en el práctico, ni mucho menos entrar en las desviaciones que aquí y allá, en esto o en aquello, sufrieron dichos modelos. Como quiera que sea, una buena parte de las actividades políticas estatales tienen significación económica y una buena parte de las actividades económicas tienen una significación política (3), razón por la cual actualmente los politólogos tienden a tomar el Presupuesto como fuente básica del estudio de la acción y de los fines del Estado, de cuáles son real y efectivamente sus *policies*. Apenas es necesario recordar que, a través de sus normas y resoluciones, el Estado establece los parámetros jurídicos y administrativos y, a través de los Planes nacionales, los parámetros económicos para los planes empresariales; que es el actor más importante de la economía nacional; que procede a redistribuir el ingreso nacional, para lo que extrae (en los países occidentales) más del 50 por 100 del PNB, y, en resumen, que las decisiones políticas son en su mayor parte económicas o con efectos económicos. Pero si ello es así, es lógico que los actores económicos privados traten de influir en la formulación y operacionalización de las decisiones del Estado no sólo ocasional o intermitentemente, sino como una tarea cotidiana y casi rutinaria de la gestión económica. En consecuencia, en muchas ocasiones no se percibe claramente la diferencia entre la política y la economía, entre la decisión política y la gestión económica, entre los actores políticos y los actores

(3) Como dice Ch. E. LINDBLOM en su reciente libro (*Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York, 1977, pp. 8 y ss.): «Las principales actividades del Estado (*government*) son de gran peso económico: tributación, defensa nacional, educación, administración y conservación de energía, transporte y comunicaciones, seguridad social, estabilidad económica y promoción del desarrollo... En todos los sistemas políticos del mundo mucho de la política es economía y mucho de la economía es política. ¿Cuál es la diferencia entre las dos? En su acepción común, "economía" se refiere a ciertas clases de actividad, sea emprendida por los individuos, empresas o gobiernos. Más precisamente, "economía" se refiere a actividades que pueden ser simultáneamente actividades políticas, vistas desde una determinada perspectiva. Así, si yo pregunto sobre cómo se recluta un ejército entre la fuerza laboral de la nación, cómo es equipado y cómo es pagado, estoy viendo en el Ejército una institución económica, a pesar de que es obvio que el Ejército es también una institución política o estatal.»

económicos, todo lo cual da lugar a un conjunto de relaciones que pueden configurarse de distinta manera y a las que aludiremos en su momento.

Como conclusión de todo lo anterior, podemos afirmar que nos encontramos con una difuminación de los límites entre la sociedad y el Estado. Es sabido que el Estado de nuestro tiempo ya no se limita a crear un orden objetivo para la acción de los particulares a través del establecimiento de normas jurídicas y a asegurar la vigencia de estas normas, dejando que la sociedad construya y reconstruya sus propias estructuras, sino que actúa constantemente a través de políticas de distinto tipo—social, económica, educacional, promoción de regiones atrasadas, etc.—, destinadas a estructurar y reestructurar la sociedad y que afectan, por tanto, a las modalidades de existencia de sus miembros. Por otra parte, el aumento del ámbito de la acción y de la complejidad del Estado de nuestro tiempo ha tenido como consecuencia que no pueda desarrollar sus programas tan sólo por operación de su propio aparato, sino que para ello tenga que contar con el acuerdo y cooperación de los partidos, organizaciones de intereses, sindicatos, grandes empresas, etc. Sin embargo, sólo los órganos del Estado pueden tomar legítimamente decisiones vinculantes o que afecten o comprometan a la totalidad de la sociedad nacional, lo cual basta para constituir al Estado en un sistema de decisión y acción dotado de una nota que le es peculiar y que lo diferencia analíticamente de otros sistemas. Es decir: «Un poder social—por ejemplo, un sindicato, una empresa, la Iglesia, etc.— puede presionar a los poderes del Estado incluso hasta el punto, si se quiere, de determinar su conducta; lo que no puede hacer, en tanto que haya Estado, es ejercer por sí mismo los poderes públicos y, por ende, dar leyes o decisiones que vinculen directa y jurídicamente a los ciudadanos» (4).

Pero dado que los intereses de los componentes de la sociedad se ven afectados por la acción del Estado, es lógico—como antes hemos visto para el campo económico—que traten de influir en la formulación y operacionalización de las decisiones estatales. Así, pues, si la acción del Estado no puede desarrollarse sin la

---

(4) Vid. mi libro *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, 1968, página 209.



cooperación de entidades a su margen, no es menos cierto que una buena parte de los fines de éstas no pueden realizarse sin la acción del Estado. Y, en resumen, si bien sólo los poderes públicos tienen potestad legítima de decisión, si bien sólo ellos están jurídicamente investidos para decidir y, por tanto, sólo ellos son decisores en términos genéricos, no es menos cierto que en tales decisiones influyen, a través de diversos mecanismos, las entidades interesadas, que operan, así, como agentes de influencia en la decisión. Hace años esta situación podía ser considerada como indeseable, como el renacimiento del feudalismo, como el regreso al pluralismo medieval, pues, se entendía que el Estado imperaba unilateralmente, que era una corporación autárquica bajo rigurosas relaciones de supra y subordinación. Hoy, junto al momento imperativo, hay que reconocer un área para el acuerdo con las entidades extraestatales. Dicho en otros términos: el Estado—sin perjuicio de su propia identidad sistémica se articula a un sistema más amplio, al que puede denominarse sistema político sin ulterior especificación y que está constituido por las relaciones de competencia, conflicto y cooperación entre los poderes del Estado y los poderes sociales, y de éstos entre sí, por la determinación del contenido de las decisiones imperativas y de los programas de acción estatal.

### **3. Pluralismo y condiciones de participación en la decisión**

Es un lugar común afirmar que la sociedad de nuestro tiempo no sólo es pluralista, sino que debe ser pluralista, es decir, que el pluralismo no sólo es la constatación de un hecho, sino también un valor de la convivencia política, y como tal ha sido reconocido en nuestra Constitución. Sin necesidad de entrar en el desarrollo amplio del concepto, diremos simplemente que implica dos notas: de un lado, un área de libertad o de autodeterminación interna para las organizaciones sociales, y, de otro, un área de participación o de codeterminación en las decisiones de los órganos públicos que las afecten. En resumen, el pluralismo significa la translación a las organizaciones sociales de los

derechos predicados para los individuos por las democracias liberales. Podemos, siguiendo a Briefs, definir al Estado pluralista como aquel cuya política y formación de voluntad están influenciadas, cuando no dirigidas, por la lucha y el compromiso entre poderes económicos y sociales establecidos al margen del ámbito estatal (5). Este Estado pluralista tiene como supuesto la adaptación de su funcionamiento al hecho de que los recursos políticos están ampliamente dispersos por toda la sociedad, de que hay una continua competencia por la influencia política y de que los límites entre el Estado y la sociedad han dejado de tener la precisión que poseían en otro tiempo.

Es decir, del mismo modo que, a un nivel superior de abstracción, se distingue entre el decisor (responsable jurídico e institucional de la decisión y único que puede tomarla legítimamente) y agentes de decisión (que fácticamente condicionan o determinan su formulación), podemos distinguir, en un nivel más concreto, entre un primer círculo o círculo central constituido por las instancias decisorias del Estado y un segundo círculo periférico constituido por los poderes políticos y sociales participantes en las decisiones estatales. El primero tiene naturaleza jurídico-pública, el segundo carece de ella, pero condiciona las decisiones públicas.

Dejemos este tema por ahora y digamos unas palabras sobre la estructura y estratificación de los poderes sociales constitutivos del pluralismo de la sociedad actual. En uno de mis trabajos he mostrado cómo nuestra sociedad tiene una estructura organizacional, hasta el punto que el ser humano apenas puede obtener un bien, un servicio, realizar un objetivo y satisfacer una necesidad vital si no es por mediación de una organización. Esta dependencia de los individuos frente a las organizaciones—quizá en muchos casos mayor que la que pueden tener frente al Estado—explica la gran extensión que ha tenido en nuestro tiempo la idea de la participación no sólo en el seno de las entidades públicas, sino también en organizaciones de distinta especie, así como la frecuente exigencia de que ciertas organizaciones (por ejemplo, los partidos, los sindicatos y las asociaciones em-

---

(5) G. BRIEFS: «Pluralismus», en *Staatslexikon*, Freiburg, 1957 y ss., t. VI.

presariales, según los artículos 6.º y 7.º de la Constitución) tengan una estructura interna democrática.

Esto nos lleva al problema de las condiciones que debe satisfacer una organización para ejercer tal función de influir o codeterminar las decisiones de los poderes públicos. Si consideramos al Estado como un sistema abierto, podemos afirmar que tales organizaciones son aquellas capaces de proporcionarle insumos positivos o negativos para su funcionamiento y que tienen el bastante potencial para que de ellas dependa el éxito de los *out-puts* estatales, es decir, de sus decisiones y acciones. Dicho más brevemente y con palabras menos sofisticadas, tales organizaciones son las que disponen de una capacidad de cooperación y/o de conflicto que pueden inhibir o determinar las *policies* del Estado. Pero es preciso desarrollar algo más este pensamiento por referencia a un nuevo concepto. El Estado, dijo Heller, «es una unidad de decisión y acción». Ahora bien, decidir consiste en elegir conscientemente entre dos o más opciones con el mínimo margen posible de incertidumbre, ya que, si esta no existiera, la línea a seguir se impondría por sí misma sin necesidad de elegir. Pero si bien una cierta incertidumbre es inherente a la decisión, no es menos cierto que el decisor trata de reducir su margen en la medida que le sea posible, ya que de otro modo la elección no sería consciente. Ello le obliga —muy especialmente en un régimen democrático— no sólo a tomar en cuenta a aquellos que controlan un factor de incertidumbre, sino también a tratar de llegar a un acuerdo con ellos. Resulta, así, que una situación intelectual (la incertidumbre) se transforma en un fenómeno político en cuanto de algún modo es preciso atender a las demandas y hacer participar en la decisión a aquellos que ejercen control sobre sus factores actuales o potenciales o, para decirlo con palabras de Crozier y Friedberg: «lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el punto de vista de los actores» (6). Para poner unos ejemplos sencillos: un partido de la oposición controla, al menos en parte, la incertidumbre sobre la recepción que una línea política gubernamental o un proyecto de ley tendrán en el Parlamento; las grandes empresas bancarias

(6) M. CROZIER y E. FRIEDBERG: *L'acteur et le système*, París, 1977, p. 20.

o industriales controlan la incertidumbre sobre la aceptación y el éxito de medidas de política económica o de los incentivos del Plan; los sindicatos controlan las incertidumbres sobre la actitud de la clase obrera organizada frente a ciertas decisiones o acciones del Estado. Naturalmente, hay incertidumbres que no las controla nadie. Però no es menos cierto que existen organizaciones que —sea por disponer de la información necesaria para la solución de un problema, sea por condicionar, cuando no determinar, la actitud de ciertos sectores de la población— están en condiciones de disminuir el área incierta en la que se mueve la decisión y la acción estatales, y, consecuentemente, que el acuerdo con dichas organizaciones disminuye la extensión de la indeterminación sobre los resultados de la acción.

A grandes rasgos podemos considerar que en la sociedad occidental las organizaciones capaces de controlar factores de incertidumbre para la formulación y operacionalización de las decisiones estatales son los partidos, los sindicatos de trabajadores, las grandes empresas y las organizaciones empresariales o, dicho en términos más breves, los partidos y las organizaciones de intereses (7).

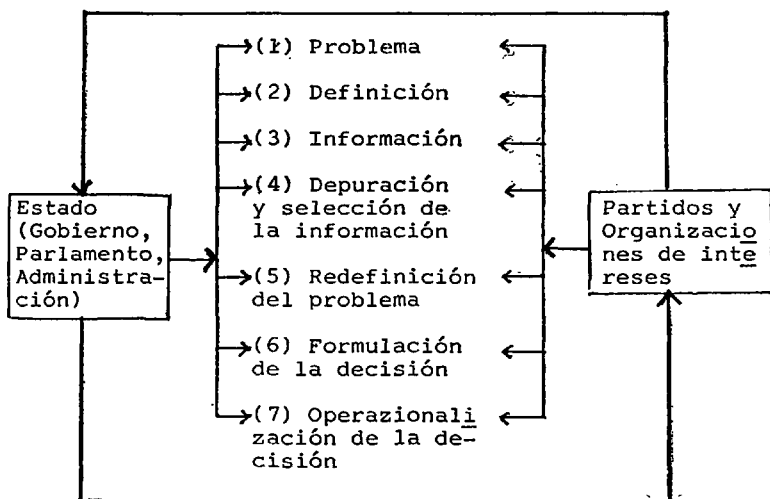
Si tenemos en cuenta los distintos momentos que componen el proceso de decisión, podemos simplificar en el gráfico que se ofrece (8) la participación de los actores estatales y extraestatales en todas las etapas del mencionado proceso, así como las relaciones de retroacción o de influencia recíproca entre los partidos y las organizaciones de intereses, de un lado, y los órganos estatales, de otro.

Antes de terminar con esta parte debemos hacer dos aclaraciones: (i) para que los partidos y las organizaciones puedan cumplir con la función de reducir incertidumbres es preciso que sus dirigentes dispongan de una segura autonomía de acción con

---

(7) Nos referimos únicamente a las entidades que controlan áreas de incertidumbre ambientales al Estado, dejando de lado, por irrelevantes para nuestro objeto, las internas al sistema estatal mismo y que nos explican la influencia que en una determinada circunstancia o coyuntura puedan tener ciertos servicios de la Administración estatal sobre las decisiones de los órganos superiores.

(8) El gráfico supone que las decisiones se toman según una secuencia lineal, lo que en la práctica no es, en general, el caso, pero, con todo, es útil desde el punto de vista expositivo.



respecto a sus bases, ya que sólo así están en condiciones de actuar ellos mismos con un grado aceptable de certidumbre, y que cuenten con la adhesión y disciplina de las mencionadas bases, único modo de que haya seguridad en el cumplimiento de los acuerdos; en resumen, la reducción de incertidumbres exige autoridad de los dirigentes y seguimiento de las bases; y (ii) que el peso relativo que los partidos y organizaciones de intereses puedan tener en la toma de decisiones no es tanto función del número de sus miembros o de la cantidad de sus recursos económicos cuanto del control que puedan ejercer sobre una fuente de incertidumbre que afecte a los objetivos o políticas planteadas.

#### 4. La regulación jurídica de la participación en las decisiones

Hemos visto en las páginas anteriores cómo en la formulación y operacionalización de las decisiones participan dirigentes de entidades al margen de las instituciones investidas jurí-

dicamente para tales funciones. Hemos visto también que, más allá de cualquier crítica que se le pueda hacer a esta práctica, es una realidad actual o potencial (según las coyunturas) con la que han de contar los sistemas estatal y político de nuestro tiempo. Se nos plantean ahora dos problemas: (i) de si es posible disciplinar jurídicamente esta práctica, es decir, si puede ser organizada con arreglo a unas normas jurídicas que establezcan qué entidades tienen derecho a la participación, los procedimientos internos, etc., problema sólo muy parcialmente resuelto por los Consejos Económicos y Sociales establecidos en algunos países y cuya funcionalidad es —hablando en términos generales— muy discutible, (ii) de cómo las decisiones tomadas se transforman en normas jurídicas o en otros instrumentos vinculatorios.

Con respecto al primer tema, una inicial aproximación a las cosas nos muestra que podemos encontrarnos con una especie de derecho fácticamente adquirido, cuya posible legitimidad, aunque no legalidad, nos hace recordar el principio medieval: *Quod omnes tangit ad omnibus debet comprobari, o ab omnibus approbetur* (9): lo que a todos atañe debe ser deliberado o aprobado por todos.

Como es sabido, esta fórmula—originada en el Derecho procesal romano—servía de principio legitimador de la constitución estamental, en donde la palabra *omnes* no se entendía como referida a todos y a cada uno de los regnícolas, sino tan sólo a los *maiores et meliores terrae*, por los que se significaba—como ha mostrado Hintze—los estamentos capaces de prestaciones militares y económicas, es decir, el clero, la nobleza y las ciudades realengas (cada uno de ellos representado, en general, por sus grados superiores). La participación de la que tanto se habla en nuestro tiempo para distintos niveles se basa también en el principio de que el común interés en algo concede el derecho a participar en la dirección o gestión de ese algo. Además, cuando desde los niveles de los pequeños grupos se asciende al de los órganos superiores de la decisión estatal, nos encontramos, asimismo, con una nueva analogía estructural consistente en que

---

(9) Vid. mi libro *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, 1968, páginas 123 y ss., y la literatura allí citada.

la participación se reduce, como en los tiempos de los *maiores et meliores terrae*, a las organizaciones capaces de aportar o de negar recursos a la acción estatal o, dicho de otro modo, de reducir sus factores de incertidumbre.

Se trata de ver ahora si esta situación fáctica y el principio de legitimidad que la acompaña pueden adquirir institucionalización jurídica, como fue el caso de los mismos estamentos con los que mantiene una cierta semejanza estructural. La historia y la sociología del Derecho muestran que la sociedad genera constantemente situaciones fácticas que mediante su normalización y reconocimiento por el Derecho se transforman en relaciones e instituciones jurídicas. Ejemplos de ello son el concubinato, situación que ha sido objeto de grandes avatares en la historia jurídica: Roma lo considera primero como una situación fáctica y, más tarde, como una relación jurídicamente protegida; el Derecho eclesiástico medieval lo expulsa del orden jurídico e incluso lo considera como ilícito; durante la época burguesa vuelve a ser tenido por una situación fáctica, mientras que los ordenamientos jurídicos más avanzados tienden a darle *status* jurídico. Los partidos surgieron en el campo fáctico y sólo mucho más tarde tuvieron reconocimiento en el Derecho constitucional, no faltando tampoco sistemas políticos contemporáneos que los consideran como organizaciones ilícitas. Los sindicatos fueron primero ilegales, más tarde legales, y después, acogidos en algunos casos por el Derecho constitucional. Los mismos estamentos fueron en su comienzo asociaciones fácticas, más tarde instituciones jurídicas y, posteriormente, disueltas por la sociedad de clases y el nuevo orden jurídico igualitario e individualista.

Ahora bien, podemos considerar como un principio válido, en líneas generales, que si bien «cada institución jurídica tiene un substratum antro-po-sociológico, en cambio, no todo substratum llega a ser una institución jurídica» (K. Renner). A ello podemos añadir que hoy se hace muy difícil disciplinar por el Derecho las relaciones entre las instituciones estatales y las entidades extraestatales susceptibles de cooperar en la formulación y operacionalización de las decisiones públicas. En efecto, los recursos, los apoyos, los obstáculos o coerciones y, en una palabra, la re-

ducción de incertidumbres que puedan proporcionar cada una de las organizaciones varían o pueden variar constantemente con arreglo a las circunstancias o coyunturas. Por otra parte, el peso relativo de cada una de ellas es función del problema planteado, de modo que, por una u otra razón, no se puede determinar de antemano qué organizaciones sean verdaderamente representativas: no todo atañe a todas, ni todas están en condiciones de prestar *hic et nunc* los recursos necesarios en cuanto a la reducción de incertidumbres. En una palabra, el dinamismo de la sociedad moderna y la extensión y complejidad del campo de la acción y decisión del Estado son contradictorios, en este punto, con la firmeza mínima que han de tener las normas jurídicas, de modo que lo que era posible en la constitución estamental, es decir, la juridificación de los estamentos, no lo es en los sistemas constitucionales del presente con respecto a las organizaciones (10), y lo único que parece que cabe son declaraciones de carácter general o preceptos indeterminados, pues en la práctica sólo parecen posibles las soluciones *ad hoc*, tan presentes en la gestión estatal de nuestro tiempo.

Sin embargo, que la participación en la toma de decisiones difícilmente pueda ser determinada con rigor por el Derecho positivo, no quiere decir que sea necesariamente contraria a ese Derecho. Para examinar con más precisión este problema debemos recordar la distinción entre el decisor y los agentes de influencia en la decisión. Así, la Constitución asigna al Parlamento la decisión legislativa, imponiéndole unas condiciones formales en cuanto a procedimiento, mayorías requeridas según la especie de leyes, etc., pero no prohíbe que los proyectos presentados y las posiciones asumidas ante ellos por los distintos partidos sean objeto de consultas y de acuerdos previos, ni que la regla de la mayoría pueda ser sustituida por la del consenso, ni, en caso límite, que la función del Parlamento en cuanto a la decisión tenga más de *vis* declarativa que de constitutiva, sea más legitimadora y proclamadora de decisiones que de la formación de éstas dentro de la pura dialéctica parlamentaria. La Constitución atribuye al Gobierno la dirección de la política in-

---

(10) Para más detalles sobre este problema, *vid.* mi libro *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, pp. 122 y ss.



terior y exterior, pero no le puede impedir que la elaboración de sus líneas políticas sea resultado de un acuerdo con actores a su margen.

Admitiendo que sean así las cosas, se han distinguido dos modelos, llamados del árbitro y de la arena (11). El del árbitro asigna al poder público un papel hegemónico o de *primus inter pares* que lo coloca por encima de las partes en concurrencia, establece las reglas de juego, determina qué grupos o modalidades de acción son legítimos y da preferencia a uno y otro de los puntos de vista en juego teniendo en cuenta el interés general; tal papel de árbitro imparcial es tanto más posible cuanto mayor sea la dispersión de los demás poderes. El de la arena concibe al poder público como un actor más en competencia con otros actores, niega que haya un interés general dotado de una propia sustantividad y entiende que el llamado interés general no es más que la suma de los intereses de los grupos o el resultado de un proceso final de regateo entre ellos, en el que el Estado representa intereses (de la clase política y burocrática) no menos particularizados que los de los demás actores en pugna. Pero, después de esta breve digresión sobre el árbitro y la arena, volvamos a nuestro problema.

La participación de los actores extraestatales en las decisiones estatales y la posible limitación, en este o en aquel caso, de los órganos de poder público a una función legitimadora, puede, quizá, que no nos guste o que introduzca perturbaciones en la percepción jurídica de las cosas. Pero visto el problema más allá de las preferencias subjetivas y de las comodidades interpretativas, se trata simplemente de un caso más de cambio en el significado y función de unas instituciones, cambios a los que nos tiene acostumbrados la historia jurídica y política, bastando citar, entre otros ejemplos posibles, a la monarquía, institución secular, pero por eso mismo sujeta a cambios en su significación y en sus funciones.

Para terminar con este punto: nuestra opinión es que no hay manera de reducir la participación en las decisiones a la disci-

---

(11) *Vid.*, para una exposición sumaria, J. Lively: «Pluralism and Consensus», en P. BIRNBAUM, J. LIVELY, J. PARRY: *Democracy, Consensus and Social Contract*, London, páginas 188 y ss.

plina del Derecho positivo, pero ello no quiere decir que no estén sujetas a unas reglas que pueden imponerse con la misma efectividad que las normas jurídicas. Es de todos conocida la decisiva significación que no sólo en la Constitución británica, sino también en otras constituciones han tenido las convenciones constitucionales, que no son derecho *sensu stricto*, que no son postulables ante los tribunales, pero cuya vigencia es decisiva para el funcionamiento del sistema constitucional como orden concreto. Y, en este sentido, y no tanto para el subsistema constitucional normativo cuanto para el subsistema político constitucional, no está excluido que se consoliden unas reglas flexibles de juego destinadas a regular métodos de toma de decisiones no previstos, aunque tampoco prohibidos, por la Constitución.

Con respecto al segundo de los temas, es decir, el carácter vinculatorio para toda la sociedad nacional de los acuerdos tomados, es claro que sólo los órganos del Estado están en condiciones de actualizarlo, sólo ellos son los decisores en el genuino sentido de la palabra y sólo ellos disponen del *instrumentarium* jurídico y administrativo para su realización. Tales acuerdos pueden tener, naturalmente, distinto ámbito y rigurosidad. Pueden ser objeto de directivas para la política gubernamental sujetas a un control, sea por el Parlamento, sea por comisiones *ad hoc* constituidas por los participantes en el acuerdo, sea por métodos al margen de la institucionalización estatal o paraestatal. Pueden ser objeto de decretos o de otros actos por parte del Gobierno si las medidas en cuestión caen dentro del ámbito que le asignan la Constitución y las leyes. Y pueden ser objeto de leyes aprobadas por el Parlamento, si así lo hace necesario su materia.

Este procedimiento de elaboración de las decisiones gubernamentales o parlamentarias en sus fundamentos o en sus detalles por unos actores a su margen puede ser compatible con las formas constitucionales establecidas, pero es discutible su coherencia con la concepción del Estado como una corporación no sólo soberana, sino también autárquica en el sentido de que su organización, y sólo ésta, bastaba para la formulación y operacionalización de sus decisiones y acciones.

## 5. Las formas de participación: el segundo círculo

La intervención de los actores extraestatales en las decisiones estatales varía en su ámbito, dimensión de objetivos y procedimientos. Puede tratarse de influir en las decisiones del Parlamento a través de los *lobbies*, puede ser el resultado de contactos personales entre el presidente del Gobierno (o sus agentes) y los dirigentes políticos de la oposición, puede actuarse por métodos de aproximación indirecta presionando sobre la opinión pública para que ésta condicione, a su vez, a los órganos de decisión, puede llevarse a cabo mediante relaciones entre las tecnoburocracias estatales y las de las organizaciones de intereses o grandes empresas, dando origen a esos nexos que los italianos designan como *clientelas* y los franceses *relais* y que consisten, en sustancia, en que una rama de la Administración selecciona como *partenaire* privilegiado a unas determinadas empresas y organizaciones a las que considera como más representativas o funcionales de un determinado sector. En general, todas estas formas de intervención lo son para objetivos individualizados y definidos.

Junto a ellas nos encontramos con formas y procedimientos de mayor alcance en cuanto a los problemas planteados y a los sectores implicados. Sus modalidades principales son los Gobiernos de coalición y los pactos o programas legislativos comunes entre todos o la mayoría de los partidos, quienes probablemente han tenido en cuenta para su programación los criterios de las organizaciones de intereses con las que se sienten vinculados o afines. Otra forma de participación en las decisiones gubernamentales y —a través de ellas— en las parlamentarias, es lo que podemos denominar segundo círculo o círculo periférico, sistema que es típico de las democracias llamadas consociacionales (12), es decir, de aquellas en las cuales las dualidades Mayoría-Minoría y Gobierno-Oposición tratan de ser sustituidas por el consenso y la unicidad en la toma de decisiones.

---

(12) Vid. A. LIJPHART: *Democracy in plural societies*, New Haven, 1977, pp. 25 y ss. y 28 y ss.

Tal círculo puede tener una presencia permanente (con una estructura más o menos informal) o puede constituirse en determinadas coyunturas y/o para determinados sectores de acción. También puede variar su composición, pero en su versión más amplia podemos considerarlo como integrado por los partidos en el Gobierno y en la oposición, por las organizaciones de intereses empresariales y de trabajadores y por otras entidades con sus propios intereses y capaces de controlar factores de incertidumbre como, por ejemplo, las unidades territoriales. Puede también ocurrir que los partidos actúen en relación y como representantes de hecho de las organizaciones que les son afines si éstas no están presentes en las negociaciones.

Las funciones que cumple este modelo desde el punto de vista del sistema político global son las siguientes:

i) Proporciona una mediación entre las fuerzas sociales organizadas y el Gobierno y, eventualmente, otras instituciones públicas, más eficaz que la que podrían proporcionarle los canales estrictamente jurídicos o las formas más laxas o anómicas de relación.

ii) Establece un área más funcional que la del Parlamento para ventilar cuestiones atendiendo a la objetividad de los problemas planteados, ya que permite poner entre paréntesis cuestiones ideológicas y liberarse de las coerciones que impone la publicidad parlamentaria.

iii) Establece un procedimiento más adecuado al entendimiento, ya que la gente se entiende mejor en la solución de problemas definidos que respecto a los grandes fines y objetivos, a lo que todavía hay que añadir que la formulación de una solución concreta puede ser considerada por las distintas partes en juego como sirviendo a sus diferentes objetivos, es decir, que la unicidad de la solución es compatible con la pluralidad de significados y expectativas en función de cada uno de los *partenaires*.

iv) Las entidades participantes (a través de sus dirigentes) tienen la posibilidad de que, por la mediación del Estado, sus acuerdos se conviertan en vinculatorios para la sociedad nacio-

nal, es decir, el Estado le proporciona la garantía jurídica de la imperatividad de sus acuerdos.

v) El Gobierno obtiene una información sobre los problemas quizá superior a la que podría obtener por sus propios servicios y, por tanto, puede tomar las decisiones con mayores elementos de juicio, así como reducir los factores de incertidumbre sobre la realización de sus programas y disposiciones.

vi) Los acuerdos logrados —en la medida que funcione el sistema— tienen la virtud para el Gobierno y para las organizaciones en juego de reducir los costos de energía que supone tanto plantear como enfrentar constantemente nuevos problemas en vez de resolverlos de una vez.

vii) Dado que, como es sabido, en un mundo tan sistematizado, es decir, tan interrelacionado como el nuestro, cualquier fenómeno, acción o decisión tienen múltiples consecuencias sobre una gran cantidad de fenómenos o acciones, el método del segundo círculo permite ver un sector de la realidad en su totalidad, en el conjunto de sus implicaciones y, con ello, tiene la posibilidad de dar unas soluciones más funcionales que las que supondría la simple agregación de decisiones sobre problemas parciales.

## 6. La toma consensual de decisiones

Aunque no queden excluidos otros métodos, podemos afirmar que el método típico para la toma de decisiones dentro del sistema del segundo círculo es el del consenso. Prescindiendo de reflexiones filosóficas y semánticas sobre la noción del consenso (13), diremos simplemente que dentro de dicho vocablo podemos distinguir dos dimensiones: el consenso como una situación objetiva de las actitudes de la sociedad global y el consenso como un método para la toma de decisiones. Puede definirse al

---

(13) Para una primera aproximación al tema, *vid.* E. SHILS: «Consenso», y L. LIPSTZ: «Análisis del consenso», ambos en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. III, Madrid, 1976, así como también el volumen dedicado a «Le consensus» por la revista *Pouvoirs* (1978), vol. V. Para mayor profundidad en la cuestión, *vid.* ORTEGA Y GASSET: «Del imperio romano», en *Obras completas*, vol. VI, pp. 57 y ss.

primero como la existencia de un acuerdo tácito y generalizado en unos valores y en un sistema institucional o, como dice Ortega, «la coincidencia de los miembros (de la sociedad) en ciertas opiniones últimas», una coincidencia en lo sustancial, compatible, por supuesto, con la discrepancia en lo accidental o instrumental. En este sentido *consensus* se opone a *disensio* y es un concepto vigente desde Grecia y Roma, si bien ha sido remozado y reactualizado por los sociólogos contemporáneos. En su segunda dimensión, el consenso es un método de decisión que se opone no sólo a la *toma autoritaria y unilateral* de decisiones, sino también a la simple regla de la mayoría. Tiene quizá algún precedente en el Derecho civil y, sobre todo, en el Derecho internacional público (14), pero no ha penetrado —que yo sepa— en la teoría constitucional, aunque sí en la ciencia política a través, principalmente, de las tesis de la democracia concordante o consociacional (15) y de las teorías de la *decision making*.

En todo caso, el consenso como método, caracterizado en el sentido típico ideal por la unicidad en el acuerdo, en oposición a las dualidades mayoría y minoría y Gobierno y oposición, tiene como supuesto el consenso en el sentido objetivo y generalizado subyacente en la sociedad global. Ahora bien, este consenso es difuso, sabe mucho mejor lo que no quiere que lo que quiere o, por lo menos, no tiene una formulación clara y precisa de ello. Y, en todo caso, dada la composición pluralista de la sociedad, al pasar a la etapa de transformación de los deseos difusos en demandas claras y distintas se produce el disenso entre las entidades representativas del pluralismo social. Entonces, la toma de decisiones por el método consensual significa el intento de recobrar el consenso generalizado perdido en el curso de formulación de las demandas y objetivos concretos.

Para ello se trata de reducir las divergencias, es decir, de limitar la satisfacción de las propias demandas, intereses y objetivos a fin de que todas las demás obtengan por su parte una satisfacción limitada. Ello sólo puede tener lugar dentro de una cultura política caracterizada por la relativización de los fac-

---

(14) Vid. *Pouvoirs*, citado en la nota anterior, pp. 28 y ss. y 34 y ss.

(15) Vid. la obra de LIJPHART antes citada.

tores ideológicos o, a la inversa, por la acusada presencia de actitudes pragmáticas y, muy concretamente, por la exclusión de la imagen de la política como un antagonismo polar y existencial y su sustitución por la política como un juego plural que exige el respeto a las reglas y en el que se trata de obtener ventajas medidas sobre el adversario, pero no de aniquilarlo. Bajo estos supuestos, el método se caracteriza por los siguientes rasgos:

i) Son admitidos a participar los dirigentes de las organizaciones de la sociedad nacional que puedan ofrecer directa o indirectamente recursos o reducir factores de incertidumbre para la solución de un problema en el que puedan estar interesados los restantes actores.

ii) Los dirigentes de las organizaciones representadas han de disponer de la necesaria autonomía de acción respecto a sus bases, ya que sólo así están en condiciones de discutir libremente, de asumir compromisos en plazos razonables de tiempo y de garantizar que las mencionadas bases han de cumplir los acuerdos.

iii) Con el curso del tiempo pueden crearse entre los actores del consenso —es decir, entre los dirigentes de las organizaciones participantes— unos vínculos quizá más intensos que los mantenidos con sus propias bases, en razón de la comunidad creada por la responsabilidad compartida, por estar en el secreto de las cosas, por conocer las dificultades de un problema y, a fin de cuentas, por participar solidariamente en el éxito o en el fracaso de las cuestiones acometidas. Con ello se acentúa la diferencia entre los que están *in* y los que están *out*, correlativa, a su vez, a la acentuación del proceso de profesionalización y de la limitación de la acción política a unas élites del poder de distinto origen, las cuales necesitan, ciertamente, del asentimiento de sus bases, pero que, a través de distintos mecanismos, pueden condicionar las preferencias o voliciones de éstas.

iv) Como hemos dicho antes, no se trata de buscar la mayoría, ni siquiera la mayoría calificada, sino la unicidad de las decisiones, sin perjuicio de que haya ocasiones en que ello no sea posible. Por consiguiente, parece que uno de los méritos del consenso como método para la toma de decisiones es que supera

la sumisión de las minorías a las mayorías. Para la operatividad del consenso, cada uno de los participantes posee no sólo el derecho de iniciativa, sino también un veto decisorio sobre aquellas soluciones que considere afectan a sus intereses esenciales, de tal manera que surja una decisión en la que todos estén de acuerdo y de la que todos se sientan solidariamente responsables, aunque ninguno en particular. Planteadas así las cosas, la prepotencia de las mayorías sobre las minorías puede ser sustituida en parte o en todo por la hegemonía de una minoría sobre la mayoría. Sin embargo, basándose en la experiencia de algunos países que practican este tipo de toma de decisiones, se arguye que, dado que todos los grupos representados poseen este veto, se hace un uso prudente del mismo, ya que, de otra manera, se bloquearía el funcionamiento del sistema. Puede que sea verdad, pero en todo caso esta prudencia necesita de aprendizaje. Por lo demás, no es ocioso recordar que el *veto liberum*, es decir, la facultad de un solo miembro de la asamblea estatal a oponerse a una decisión, produjo la inacción y finalmente la ruina del Reino de Polonia.

v) Se parte del supuesto de que no hay decisiones óptimas, sea por estimar que éstas nunca pueden darse —habida cuenta de la incapacidad del ser humano para conocer todas las alternativas posibles, disponer de información exhaustiva, contar con el tiempo necesario, etc.—, sea porque cuando se trata de una decisión colectiva no puede haber decisiones óptimas para todo el mundo. A ello se añade que, en general, la clarificación de lo que se quiere y lo que se puede no es previa a la acción, sino que surge en el curso de ésta y al hilo de las demandas, objetivos y recursos para hacerlos valer en cada una de las partes en juego. No hay una racionalidad objetiva, previa y global y, si la hubiera, fracasaría a través del proceso de la toma de decisión, que nunca es el resultado de una racionalidad objetiva y global, sino de la articulación o agregación de las racionalidades instrumentales y parciales de los distintos participantes. Por tanto, toda previa jerarquización de objetivos por parte de los actores puede que sirva de punto de partida para la discusión, pero la jerarquía final es resultado de un proceso de adaptación, de



toma y daga entre las partes integrantes del consenso. Y aun en el supuesto que haya unanimidad en los fines o, al menos, de fines vagos, no la hay en los medios, a lo que se añade que lo que es un fin para uno de los participantes puede ser un medio para los demás. En todo caso, no se trata de realizar grandes fines, sino de solucionar un problema o un conjunto de problemas concretos.

vi) Por consiguiente, dentro de la dialéctica del consensualismo, la decisión correcta no es aquella que sirve a unos valores definidos previamente con claridad y para cuya consecución se han buscado los medios más racionales, no es la que satisface a un modelo o esquema abstracto, sino que la decisión correcta y deseable es aquella en la que están de acuerdo todos o casi todos los participantes. La racionalidad se transforma en convención, lo axiológico en funcionalidad para resolver en un momento dado un problema o un conjunto de problemas concretos.

## 7. Algunas conclusiones

El segundo círculo y su fenómeno correlativo, la decisión consensuada, tienen, por de pronto, la virtud de ofrecer una nueva posibilidad de acción al sistema político y estatal en un mundo altamente complejo. En este sentido satisface al principio enunciado por Luhmann de que la estabilidad de un sistema exige que su complejidad sea proporcional a la de su ambiente, es decir, que tenga distintas respuestas y posibilidades de acción para la pluralidad y heterogeneidad de problemas, acontecimientos, situaciones y coyunturas que le envíe o le plantee el ambiente, de tal manera que en cada momento pueda utilizar aquella que es más funcional y, sobre todo, que no quede bloqueado por las contingencias a las que es preciso enfrentar. Y, en verdad, la simple contemplación de la realidad muestra cómo el Estado ha ido ganando en complejidad (no siempre controlada) a medida en que ha ido creciendo la de su mundo en torno. En este sentido, el método del segundo círculo y la decisión consensuada añaden posibilidades a la acción del Estado y a la funcionalidad al sistema político.

Estimamos, sin embargo, que tales métodos exigen unos supuestos, algunos de los cuales hemos mencionado en las páginas anteriores (consenso generalizado básico, tendencia a las actitudes pragmáticas, la imagen de la política más como juego que como lucha), supuestos que no siempre se dan. Aparte de ello, hemos visto también que conlleva altos costos y graves inconvenientes, tales como la posibilidad de sumisión de las mayorías a las minorías, lo que no es precisamente muy democrático; la vuelta al pactismo como base del orden político, lo que es obviamente contradictorio con la idea clásica del Estado; la disolución de la responsabilidad de cada cual en medio de la responsabilidad de todos, lo que no deja de lesionar también uno de los principios clásicos de la democracia e incluso del régimen parlamentario; el acrecimiento de la posición autoritaria de los dirigentes frente a sus bases, que muy bien podría conducir a un quebrantamiento de la confianza por parte de éstas y, en casos límites, a su desertión; el crecimiento del absentismo electoral, ya que se diluyen la claridad de las líneas políticas y se acrece la sensación de que lo mismo da votar a unos que a otros, de donde se puede llegar a la conclusión de que lo cómodo y razonable es no votar a nadie.

A todo esto se añade la sustitución de la publicidad de las deliberaciones a fondo en el Parlamento por una nueva versión de los *arcana imperii*, la conversión del Parlamento en una cámara de registro de acuerdos tomados a su margen, en instancia legitimadora de decisiones extraparlamentarias (aunque puedan ser tomadas por los parlamentarios), su deslizamiento hacia «cámara de resonancia», de realidad institucional a *imago sine re*, etcétera, lo cual puede conducir, obviamente, a una puesta en cuestión de las instituciones jurídico-políticas democráticas.

En conclusión, creemos que se trata de un método que, si bien acrece las posibilidades de acción de los sistemas estatal y político, tiene grandes costos actuales y potenciales de distinto tipo y que, si bien es cierto que puede y debe ser usado, hay que determinar rigurosamente cuándo se dan los supuestos, las ocasiones y la problemática para los que deba ser usado y cuáles son los costos de su uso.