

Consideraciones sobre la democracia

Por JORGE XIFRA HERAS
Profesor de la Universidad
de Barcelona

I. — EL GOBIERNO DEL PUEBLO

PRECISIONES CONCEPTUALES. — Los regímenes políticos contemporáneos pueden ser incluidos, en su totalidad, bajo una de estas dos rúbricas: gobiernos democráticos o gobiernos autoritarios. Este hecho tan simple denuncia, por sí solo, la amplitud de estos calificativos, capaces de albergar las estructuras políticas más diversas. La palabra *democracia* encierra, en consecuencia, una idea vaga y confusa, idónea para designar una ideología, una forma política, un método de gobierno, un partido e incluso un orden de creencias.

Se habla, en general, de democracia, atribuyendo al término un valor estimativo, lo que explica que incluso el totalitarismo extremo se haya autocalificado de democrático (*vera democrazia, Volksgemeinschaft*). El vocablo democracia se ha invocado lo mismo para justificar el individualismo atomístico que para apoyar al totalitarismo absorbente. Como dice BURDEAU, vivimos una época de legitimidad democrática, pues la contemplación de esta forma política se produce más desde una perspectiva axiológica que ontológica. Se olvida con frecuencia que nos hallamos frente a una realidad y no ante un simple valor y que toda precisión estimativa debe ir precedida de una rigurosa visión del ser que se valora. Así se explica que la voz democracia se vincule a todo gobierno de excelencia y perfección, a la dignificación de la persona humana, a la paz mundial, etc., dotándola, en una palabra, de profundo conte-

nido ético. BERGSON dice que la democracia es de esencia evangélica y que tiene por principio el amor, y LINDSAY la define como aquel gobierno que estriba en “gobernar para el bien común de la sociedad y en anular las desarmonías que lo perturban”. No en vano la exaltación de la democracia en la Edad Moderna se produjo en un momento histórico—el siglo XVIII—tipificado por un optimismo progresista que centró toda su fe en la inteligencia y en la naturaleza del ser humano.

Pero antes de describir las excelencias o las imperfecciones de la democracia es preciso detenerse en la fijación de su concepto. Sólo así será posible desentrañar el fundamento que permite oponer a los regímenes democráticos las formas no democráticas, llamadas indistintamente autocracias, monocracias y dictaduras. La etimología de la voz democracia—gobierno del pueblo—y el afortunado despliegue que de la misma hizo LINCOLN en la feliz expresión “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, nos procuran un punto de partida muy estimable. El concepto real de democracia parte de un vínculo o relación que se establece entre el pueblo y el poder político. Pero ello equivale a decir bien poco, pues la relación *pueblo-gobierno* ofrece varias posibilidades de interpretación, no sólo distintas, sino incluso contradictorias. Veamos algunas de sus distintas expresiones:

a) Con relación a la naturaleza del vínculo, éste puede considerarse desde una perspectiva meramente formal o estructural, o bien en un sentido funcional o sustancial. En el primer caso, la relación afecta exclusivamente a la formación del gobierno (relación de *constitución*), y prescinde en cambio del ejercicio de los poderes públicos, mientras que si se parte del criterio funcional, la relación *pueblo-gobierno* se convierte en una relación de poder, y la democracia en un gobierno de acción popular, cuyo poder es una encarnación del grupo mismo (*forma regiminis*, no simple *forma imperii*).

b) Si en lugar de considerar la naturaleza—constitutiva o activa—del vínculo, nos referimos al procedimiento para hacerlo efectivo, nos hallamos entonces ante la tradicional clasificación de las democracias en directas, representativas y semidirectas, superada por la irrupción en el mundo contemporáneo de instituciones democráticas *de facto*—partidos, grupos de intereses y de presión—que desbordan los esquemas constitucionales clásicos. En la democracia directa es el pueblo quien ejerce por sí mismo y unitariamente las competencias propias del soberano; en la representativa, las ejercen los delegados que actúan como representantes del pueblo, y en la semidirecta, las referidas competencias se ejercen, en parte por el pueblo, y en parte por los representantes.

c) Atendiendo a un criterio teleológico, la relación *pueblo-gobierno* puede centrarse en el propósito de garantizar la libertad (democracia política o “de los que quieren la libertad”) o bien en el de consolidar la soberanía del pueblo (democracia social o “de los que quieren hacer la ley”). Tales fines dan resultados contradictorios. Por un lado se afirma el principio de la libertad individual formulado por MONTESQUIEU y plasmado en el artículo 2.º de la Declaración francesa de 1789; por otro, el principio democrático de la soberanía nacional, defendido por ROSSEAU y los Enciclopedistas y traducido en el artículo 6.º de aquel mismo texto. Mientras la primera solución inspira las formas políticas liberales o neoliberales, la victoria de la soberanía popular conduce—como observa acertadamente Bertrand de JOUVENEL—, “a un despotismo, a un régimen en donde la libertad y la legalidad han desaparecido”.

d) La relación pueblo-gobierno ha sido configurada democráticamente por Carl SCHMITT sobre la base del principio de *identidad* de los que mandan y los que obedecen. La democracia consiste en la dominación del pueblo sobre sí mismo: “la identidad democrática descansa en la idea de que todo lo que hay dentro del Estado como actuación del poder estatal y como gobierno permanece *dentro* de la homogeneidad sustancial; todo pensamiento democrático se mueve con clara necesidad en ideas de *inmanencia*”. El concepto de representación, según esta visión, destruye toda la esencia inmanente de la democracia. Nosotros, para desentrañar la esencia de la democracia, preferiríamos valernos del concepto de *equilibrio*, antes que emplear la palabra *identidad*; equilibrio que debe manifestarse no sólo entre los gobernantes y los gobernados., sino también —como indica Vedel—, entre los poderes constituyente y constituido, entre los poderes de derecho y los poderes de hecho, entre la mayoría y las minorías y, finalmente, entre el gobierno y las asambleas.

En resumen, la expresión *gobierno del pueblo* expresa únicamente que la comunidad popular ejerce una influencia en el ejercicio del poder político. Pero esta influencia varía en intensidad, en efectividad y en extensión. Toda precisión conceptual exige, a este respecto, la necesidad de adoptar un concepto real y actual del pueblo, pues la clave para precisar el alcance verdadero de la democracia nos la da la idea de *consentimiento de los gobernados*, reflejado en la voluntad popular y en la opinión pública. Tal consentimiento es, asimismo, el fundamento de la legitimidad del poder político, que se resuelve satisfactoriamente con la realización del bien común, por lo que, en momentos de *normalidad*, régimen democrático y régimen de poder legítimo son una y la misma cosa. No ocurre lo mismo en las situaciones críticas o de emergencia, que admiten una legitima-

ción antidemocrática del poder, aunque siempre con carácter provisional y transitorio.

EL PUEBLO, FACTOR PLURIDIMENSIONAL.—Cuando se define la democracia como gobierno popular, es preciso concebir el pueblo en su estructura pluridimensional y desterrar todas aquellas acepciones que limitan o desfiguran la visión real y omnicompreensiva de la colectividad.

Ante todo, el pueblo no es un sector *cuantitativo* de la población; no es la mayoría. El pueblo se compone de personas concretas que conservan toda su dignidad esencial. Cierto que el principio mayoritario cuenta con una larga tradición democrática: LOCKE lo exaltó reiteradamente sin pensar que también las mayorías pueden ser tiránicas; TOCQUEVILLE lo aceptó subrayando, no obstante, la amenaza de esta especie de tiranía; ROUSSEAU, contradiciéndose a sí mismo, se vió forzado a equiparar, en alguna ocasión, la voluntad general a la decisión de la mayoría. Pero ya en la Edad Media se atacó duramente el principio mayoritario con argumentos que no han cesado de repetirse: “todo lo que es grande y sensible existe en las minorías” —afirmaba GOETHE— y jamás puede esperarse —añadía— “que la razón llegue a ser una cosa popular”. Sobre ser un concepto impreciso —¿se refiere la mayoría al cuerpo electoral, al cuerpo de votantes, al grupo de ciudadanos activos, a la población de un país o a los súbditos de un Estado?—, la mayoría resuelve mal la inserción del pueblo en el gobierno, pues presupone la división de la sociedad en dos únicos sectores, mayoría y minoría, y admite la ficción de que el primero representa al todo y posee por ello un derecho natural que lo faculta para imponer su voluntad.

El pueblo no es tampoco un sector *cualitativo* de la población. No es ni una clase social —como quieren los marxistas—, ni la plebe, ni la masa. El pueblo, por el contrario, engloba a todos los sectores de la colectividad. Identificar el pueblo con la clase social más baja y atribuirle el poder supone exaltar la idea del gobierno del pueblo por los peores, traducida siempre en una dominación tiránica e inestable de la plebe (demagogia). La idea de masa o “multitud amorfa” es también contraria a toda democracia y a sus ideales de libertad e igualdad, pues, en cuanto conglomerado amorfo incapaz de moverse por sí, la masa es siempre un instrumento en manos de quienes la manejan (PIO XII).

En el pueblo se integra globalmente la colectividad entera, y no un sector parcial —cualitativo o cuantitativo— de la misma“. El pueblo —afirma Pío XII— vive de la plenitud de la vida de los hombres que lo componen, cada uno de los cuales, en su propio puesto y a su manera, es persona consciente de sus propias responsa-

bilidades y de sus convicciones propias”. Pero la consideración global del pueblo no implica la admisión de un igualitarismo radical al estilo de ROUSSEAU. Cuando se afirma que la base y fundamento de la democracia es la igualdad, no hay que ir más allá del reconocimiento de la dignidad de la persona humana, que supone una igualdad de esencia, pero que respeta, asimismo, la existencia de desigualdades accidentales —de cultura, de riqueza, etc.— que surgen de la naturaleza misma de las cosas y que, lejos de lesionar la libertad civil, le dan un significado legítimo, es decir, que ante el Estado —continúa el Pontífice—, “cada uno tiene derecho a vivir honradamente su existencia personal en el puesto y condiciones en que los designios y la disposición de la Providencia le han colocado”.

La igualdad democrática, como concepto político, implica la posibilidad de una distinción que no supone ni identidad ni uniformidad, sino homogeneidad y armonía. El pueblo no se compone de individuos abstractos nivelados mecánicamente: su base se integra de hombres que ocupan lugares distintos en la vida social, de hombres *situados*, configurados por la pluralidad de fuerzas sociales que operan sobre ellos. El *hombre real* no se define por el concepto de *identidad*, sino por el de *situación*, que hace de él un ser inestable, informado por el complejísimo cuadro de fuerzas sociales que operan sobre el medio que le circunda.

El pueblo que sirve de soporte a la democracia y que constituye el primer elemento de la relación *pueblo-gobierno* posee una compleja estructura pluridimensional que recoge de modo omnicompreensivo las presiones y las pasiones que operan en el medio social y que determina la adhesión de los individuos a una vasta red de grupos de intereses. Esta visión pluralista del pueblo entraña dos consecuencias fundamentales:

En primer lugar, pierde importancia la *autonomía individual*: “el individuo—afirma el Padre LAROQUE— se afirma con el grupo y no contra el mismo”. La sociedad deja de ser un organismo atomizado para convertirse en un todo orgánico, y los valores personales sólo son visibles a través de un ente colectivo que agrupa a las personas que persiguen intereses comunes o que coinciden en una situación análoga. El peso que el liberalismo individualista atribuía al hombre aislado se ha desvanecido completamente: la voluntad y los deseos humanos se realizan únicamente en el ser colectivo que agrupa armónicamente a los individuos.

Como segunda consecuencia hay que subrayar la *estructura social diversificada* del pueblo, en la que se entrecruzan y chocan una pluralidad de intereses distintos. De ahí el éxito de la calificación de *pluralistas* que se atribuye a las democracias contemporáneas, que explica satisfactoriamente la coexistencia de grupos sociales distintos

y antagónicos en el pueblo y la aspiración a lograr el equilibrio estable entre las múltiples fuerzas que operan en la realidad social.

EL PUEBLO, TITULAR DEL PODER.—Determinada la naturaleza del primer término de la relación *pueblo-gobierno*, el rigor lógico nos lleva a tratar del sentido en que aquél participa en el ejercicio del poder, o sea, a fijar el alcance de la expresión *soberanía popular*, que suele usarse para designar la premisa fundamental de todo gobierno democrático.

La doctrina clásica española supone que la democracia es la forma política de Derecho natural. A este respecto sostiene SUAREZ que "la comunidad civil perfecta es libre por derecho natural y no está sujeta a ningún hombre fuera de ella, sino que *ella misma en su totalidad* tiene el poder político, que es democrático mientras no se cambie" (*De Legibus*, III, 3, 7). Pero el desarrollo límite del principio de la soberanía del pueblo, como nos enseñó la doctrina revolucionaria, conduce al despotismo más absoluto. En esta materia, más que en ninguna, es preciso encauzar debidamente las ideas.

La imposibilidad del ejercicio del poder político por parte de la totalidad del pueblo y la absoluta necesidad de vincularlo a una minoría, restringe el principio del gobierno del pueblo, pero, por otra parte, la más elemental exigencia democrática, no permite que los órganos del Estado actúen, una vez constituidos, totalmente desvinculados de las exigencias populares. Estas exigencias confirman la necesidad de que el pueblo—ese pueblo real, estructurado en grupos de intereses—*participe* en el ejercicio del poder, pero a su vez dan pie para limitar esta participación a la posibilidad de manifestar y hacer valer sus opiniones sobre las obligaciones que se le imponen. La minoría gobierna y la mayoría critica.

En este sentido, el gobierno democrático, que además de ser gobierno *del* pueblo es también gobierno *para* el pueblo, aspira a liberar al hombre de *toda* imposición autoritaria, procurando garantizar un *máximum* de seguridad y de bienestar. La democracia se convierte así en un gobierno *para el bien común*.

No olvidemos, sin embargo, que el pueblo está escindido o, por lo menos, diferenciado, en una pluralidad de grupos de intereses que, cuando actúan políticamente se convierten en grupos de presión o poderes de hecho que encarnan las aspiraciones de un sector limitado del pueblo, y no olvidemos tampoco que estos poderes pueden estar en oposición, ya que reflejan los antagonismos de intereses, de clases y de creencias que se dan en la sociedad. Ello supone que la democracia es un régimen polémico que supone la aspiración de los grupos sociales a conquistar, consolidar o asegurar el poder, la mayoría de las veces en perjuicio de una actividad política teológica

o de sentido. La técnica del poder desplaza con frecuencia al fin político. De ahí el gran peligro de la democracia —la *arriesgada aventura democrática* de que nos habla HEER—, pues cuando quiebran sus presupuestos puede conducir a la intransigencia en vez de llevar a la tolerancia. Solamente un alto nivel cultural y económico y una absoluta normalidad política hacen viable el gobierno democrático. Cuando fallan estas condiciones, la democracia debe ser aceptada con muchas reservas y encauzada con la debida rigidez. Sólo un pueblo capacitado para dar órdenes que no sean contradictorias puede gobernarse democráticamente. La naturaleza pluridimensional de la colectividad acentúa *ese riesgo democrático* de anteponer la técnica y el procedimiento a toda actividad política de sentido, y obliga a determinar con precisión el alcance de la participación del pueblo en las tareas de gobierno.

En la sociedad contemporánea, para hacer frente a los peligros de los frecuentes desbordamientos democráticos del gobierno, adquiere cada vez mayor importancia el poder administrativo que, desde su plano teóricamente secundario, suple las imperfecciones y la tortuosa línea de la alta política prematuramente ultrademocrática.

LA PSEUDO-DEMOCRACIA LIBERAL.—La democracia no es una forma política moderna. Bien conocidas son sus primeras manifestaciones en el mundo helénico estructuradas sobre la idea de la igualdad de los ciudadanos y sobre la participación del pueblo en las tareas fundamentales de la *polis* a través de la discusión. En Roma, la democracia sufrió un rudo golpe, no obstante sus esporádicas manifestaciones en el período republicano y la consolidación del principio *salus reipublicae, suprema lex esto*. También la Edad Media, que consagra el Estado patrimonial, fué por norma general reacio a los principios democráticos, pero es en esta época cuando nacen los primeros sistemas representativos y cuando el estado llano empieza a tener intervención en los órganos públicos. Fué a raíz de las revoluciones de los siglos XVII (Inglaterra) y XVIII (América y Francia) que se consolidó la democracia moderna. LOCKE, contando con notables antecedentes, defendió el poder del pueblo traducido en la voluntad de la mayoría, y ROUSSEAU concibió la colectividad como un todo en el que el individuo está disuelto y que es titular de una *voluntad general* constante, objetiva y universal, que, posteriormente, los teóricos de la Revolución francesa, atribuían a la *nación*, o sea, a una invisible realidad política dotada de existencia histórico-cultural.

La democracia que se generaliza durante el siglo XIX —la llamada democracia liberal propia de las primeras manifestaciones del

constitucionalismo— encuentra sus antecedentes próximos en tres tendencias políticas distintas.

1. La primera fué aquella democracia de carácter *inspirado* que surgió en Inglaterra a mediados del siglo XVII, “producto del pensamiento escocés, del entusiasmo irlandés y céltico, de las sectas anglo-sajonas y del no-conformismo en general” (HEER). Es la democracia que se inspira en la identidad fraterna del género humano y en la concordia espontánea no enturbiada por la rivalidad, que halló la tierra abonada en las colonias inglesas de América del Norte y que informaba aquella “igualdad de la condición social de los hombres” que tanto impresionó a TOCQUEVILLE. Aun en la época contemporánea, la democracia que caracteriza el *American Way of Life* en épocas de normalidad política y económica, es reacia al intervencionismo estatal y proclama el principio de igualdad de oportunidades basado en la iniciativa privada, la libre concurrencia y la libertad de empresa. “La mezcla de espontaneidad y de intervencionismo empírico explica la doble tendencia—liberal y socialista a la vez—que refleja el juego actual de las instituciones americanas” (BURDEAU).

2. Frente a la anterior, la democracia que triunfó y que se consolidó en Inglaterra en 1688, más que en el principio de la igualdad, se apoyaba en el de la libertad de *discusión*. El Parlamento, como la Asamblea ateniense, fué un instrumento de discusión, y ello permitió a Sir Stafford CRIPPS definir la democracia inglesa como el “sistema de gobierno en el cual cada ciudadano adulto es igualmente libre para expresar sus opiniones y deseos sobre cualquier materia en la forma que le plazca y para influir en la mayoría de sus conciudadanos, para decidir de acuerdo con esas opiniones y para satisfacción de esos deseos”.

3. La doctrina francesa sobre la democracia se construye sobre dos cimientos: el principio de la libertad y el de la soberanía nacional ejercida por medio de representantes elegidos. “La delimitación del ideal democrático se trazó polémicamente como una negación del *ancien régime*. El ideal democrático continental de fines del siglo XVIII se construyó pensando más en negar el derecho divino de los reyes y los principios históricos de la nobleza que en establecer las condiciones de viabilidad de los nuevos principios que afirmaba” (MURILLO FERROL).

Pero la democracia decimonónica se apartó notablemente de los cauces que guían el verdadero gobierno del pueblo por el pueblo. Por esta razón no vacilamos en calificarla de “pseudo-democracia”, ya que, junto con otras “pseudo-democracias” radicalmente opuestas

—las comunistas o de masas—constituye un falseamiento de la democracia real. Y ello por varias razones:

a) En primer lugar, la democracia liberal parte de un concepto falseado de pueblo, en cuanto lo equipara a una construcción ideal ajena a toda realidad sociológica. El pueblo de la ideología revolucionaria no es un pueblo de seres humanos *situados*, sino un pueblo de *ciudadanos*, esto es, de individuos abstractos e idealizados, fruto del racionalismo y del mecanicismo moderno que, prescindiendo de toda consideración real histórica, informa el constitucionalismo del siglo XIX. “El ciudadano no es el individuo entero, con su egoísmo, sus apetitos, su ceguera intelectual frente a los intereses permanentes de la colectividad; es, por el contrario, el hombre ilustrado por la razón, despojado de prejuicios de clase y de inquietudes inherentes a su condición económica, capaz de opinar sobre los asuntos públicos haciendo abstracción de sus preferencias personales” (BURDEAU).

b) En la democracia liberal el pueblo real permanece ajeno al ejercicio del poder, pues, como expresa JOUVENEL, el pretendido poder del pueblo no está ligado al propio pueblo más que por el cordón umbilical, muy flojo, de las elecciones generales y, en realidad, no es más que un poder sobre el pueblo. Las asambleas electas pasan a encarnar un poder popular a través de la ficción de la representación que, como ya denunció ROUSSEAU, destruye la misma base de la democracia cuando limita la participación del pueblo a la mecánica electoral. Al no admitir más voluntad de la nación que la expresada por sus representantes, la democracia liberal prescinde de la voluntad real del pueblo, ya que los gobernantes, una vez elegidos, adquieren una independencia total. El alambique purificador de la representación transforma y deforma la voluntad del pueblo en el poder de los gobernantes.

c) Como forma política, la democracia liberal mantiene una total indiferencia por las fuerzas políticas que operan en la realidad. Separa completamente el Estado de la sociedad, y lejos de aspirar a la *liberación* de los ciudadanos, se limita a reconocer sus libertades negativas y a garantizar un campo de acción libre de todo intervencionismo. De ahí que los partidos clásicos—de opinión—, a diferencia de los modernos—de masas—, se limiten a tener en cuenta problemas generales e impersonales; de ahí también que en la liberal-democracia la oposición se refleja en una tolerancia y no en una total intransigencia; de ahí, en fin, y sintetizando la posibilidad de que albergue en su seno todas las opiniones posibles, sin que su *relativismo* le permita identificarse con ninguna.

d) El régimen demo-liberal no puede superar su base comple-

tamente ficticia. Hans Kelsen, no obstante su adhesión a esta forma política, ha puesto de manifiesto mejor que nadie la cascada de ficciones sobre las que se apoya: ficción, en primer lugar, de la ley de la mayoría numérica, que obliga a prescindir de un amplio sector del pueblo; ficción, además, de la representación electiva, pues la voluntad no puede ser delegada, en virtud del principio "el que delega, abdica"; ficción, en tercer término, del principio que identifica los elegidos con los electores; ficción, también, la que ve en el elegido un representante, tanto de los que le votaron como de los que no lo hicieron. Con esta base tan artificiosa, no es preciso insistir más en el racionalismo que preside todo el mecanismo representativo, alejándolo de las fuerzas y los intereses que operan en la estructura real de la sociedad. El propio fundador de la Escuela vienesa, para salvar este escollo, basó su parlamentarismo en un procedimiento particular de creación del orden social que prescindía de las ficciones representativas.

II. — EL GOBIERNO POR EL PUEBLO

EL CONSENTIMIENTO POPULAR.—El gobierno democrático es un gobierno de poder político consentido: se basa en el *consentimiento*, esto es, en la adhesión libre y voluntaria del pueblo a la autoridad política. Esta adhesión implica el *reconocimiento* del poder estatal por parte de los ciudadanos, *reconocimiento* que pone de manifiesto la esencia del vínculo que une al pueblo con el gobierno. La doctrina del *consentimiento popular*, base del clásico "*pactum subiectionis*", fué desarrollada ampliamente por nuestros clásicos, partidarios unánimemente de que "ninguna sujeción existe sin consentimiento del pueblo" (B. de las CASAS). "Todas las cosas que pertenecen al gobierno —afirmó a este respecto Roa DÁVILA en su "*De Bellorum et Regnorum Justitia*"—, deben ser reguladas por el *consentimiento* y costumbre del pueblo para que no se haga injusticia y no se extienda la obediencia más allá de la primera voluntad del pueblo".

El consentimiento popular es consecuencia de una situación que supone el logro de dos objetivos fundamentales: un alto grado de educación cívica y la legitimidad del poder político: Por ello podemos afirmar que la democracia es un régimen político *legítimo* y *cultivado*.

a) La democracia, en cuanto supone la posibilidad de expresión del consentimiento, exige un *mínimum* de cultura política alcanzado sólo en un sector del mundo civilizado. Requiere una educación previa que confiera al pueblo la mayoría de edad política. Mientras no

se alcance el grado de educación cívica que permita considerar al adversario político como un legítimo competidor, es inútil descubrir en la masa global del pueblo un consentimiento que exteriorice su adhesión unánime a unos principios y unos poderes establecidos. Por esta razón, se ha dicho que el gobierno del, por y para el pueblo, sólo es posible en un pueblo justo, tolerante y razonable (WHITE). Ya KANT se dió perfecta cuenta de que "la democracia es cuestión de educación, de saber y de creer", pero a ello hay que añadir que la madurez intelectual del pueblo requerida por el gobierno democrático exige, como presupuesto indispensable, el logro de ciertas condiciones de naturaleza esencialmente económica, que pongan de manifiesto un bienestar, una solidaridad y un equilibrio social elevados.

b) El *consentimiento*, además, es una prueba de la legitimidad de la autoridad. Con ello no pretendemos afirmar que el consentimiento sea una condición indispensable de la legitimidad del poder—admitamos la existencia de poderes legítimos no consentidos—, sino simplemente que es una consecuencia del poder legítimo, y que, por tanto, la democracia es un régimen de poder legítimo. El problema de la legitimidad del poder es previo al de la adhesión de los súbditos, y debe resolverse teniendo en cuenta la realización del bien común en la sociedad. Pero en épocas de normalidad política y de bienestar económico-social, cuando el poder responde a las exigencias del fin político, se crea una atmósfera de confianza en torno al mismo que determina el reconocimiento o la adhesión por parte de los súbditos. El consentimiento, en síntesis, es el vínculo que en el gobierno democrático se da entre el pueblo y los gobernantes, y que pone de manifiesto —sin crearla— la legitimidad del poder. BURDEAU se expresa con claridad a este respecto: "El "consentimiento—dice—no funda el poder de Derecho; interviene para ratificar, no para crear. Consentir es aceptar, no dominar. Es admitir la legitimidad de una dominación, no tener el dominio de una actividad. Es reconocer en buen fundamento de sus fines y la oportunidad de sus medios". La legitimidad puede existir sin el consentimiento, y ello es frecuente en épocas críticas y en situaciones de emergencia, pero el consentimiento *es la prueba fehaciente* de la existencia de un poder legítimo.

LA VOLUNTAD POPULAR Y LA DEMOCRACIA.—El consentimiento exterioriza un estado psicológico de quienes lo prestan. En una democracia perfecta, la adhesión que proviene del *consensus* debería ser individual, de modo que cada uno de los miembros del grupo la prestara separada, libre y reflexivamente. Pero en la realidad, aquella adhesión responde a un hábito o una inercia y es pro-

ducto de una acción colectiva que la provoca o la encauza a través de la propaganda y de los medios de persuasión en general.

Lo que ocurre es que en las sociedades democráticas, estas técnicas de persuasión no van dirigidas a anular los sentimientos populares relativos a los asuntos de interés general. Todo grupo social estructurado democráticamente supone la existencia de una voluntad colectiva que influye en las decisiones políticas adoptadas por los gobernantes.

El gran teórico de la voluntad popular fué ROUSSEAU, que nos ofreció de la misma una visión objetiva y trascendente basada en la armonía de todos los intereses, por opuestos que sean. Para el filósofo ginebrino, la voluntad popular no es, en modo alguno, la mera adición de las voluntades particulares, ni tampoco la voluntad de la mayoría numérica o la de los llamados representantes. Es, por el contrario, aquella voluntad que aspira al interés general, que contiene la norma de lo que es justo y que actúa mediante actos generales (leyes). A esta voluntad general corresponde, según ROUSSEAU, el poder soberano, pues “en el Estado hay una fuerza común que lo sostiene y una *voluntad general* que dirige esta fuerza, y es la aplicación de la una a la otra lo que constituye la soberanía”. El error fundamental de ROUSSEAU fué apoyar su doctrina en un concepto irreal, ya que—como dice PIOVANI—, “una voluntad que no es querida ni por un individuo ni por varios, es una voluntad no voluntaria, una voluntad que no puede emanar de nadie”. La voluntad general rousseauiana puede ser una norma o un fin, pero no una realidad.

Para que la voluntad popular sea tal voluntad es preciso que posea un sujeto y un contenido concretos. No puede concebirse sin que esté profundamente arraigada en los individuos, no a manera de síntesis, sino como un haz de exigencias sentidas vivamente por el pueblo. La voluntad popular es el producto vivo de los deseos, de las angustias y de las preocupaciones de los seres humanos. Cuando tal voluntad se generaliza y despersonaliza deja de ser tal para convertirse en *opinión pública*, la cual no es ya un fenómeno psicológico, sino un producto típicamente sociológico que surge de la síntesis—no de la adición—objetiva de las opiniones individuales. De ahí las tres diferencias fundamentales que, a juicio de BURDEAU, separan la voluntad popular de la opinión pública: en primer lugar, se diferencian por su origen, pues mientras aquella surge de la suma de las inquietudes y exigencias reales del pueblo, la opinión se forma en el nivel de lo colectivo y es fruto de una elaboración objetiva que establece el acuerdo de quienes se adhieren a ella; la segunda diferencia afecta a su contenido, que en la voluntad consiste en exigencias individuales, en tanto que la opinión pública se

refiere exclusivamente a problemas políticos impersonales de interés general (ello explica que la "pseudo-democracia" liberal conceda mayor importancia a la opinión que a la voluntad, contrariamente a lo que ocurre en la verdadera democracia); por último, se distinguen por su intensidad, ya que la voluntad popular arraiga profundamente en el ser del hombre y determina una actividad creadora dirigida a la solución de problemas vitales, mientras que la opinión pública es inconstante y versátil, limitándose a juzgar y censurar, todo lo más a sugerir, jamás a inventar, y dejándose canalizar siempre por instrumentos externos (propaganda, partidos, grupos de presión, etcétera).

EFFECTIVIDAD DEL CONSENTIMIENTO: LA REPRESENTACION.—Todo gobierno democrático, en cuanto aspira al bien general de la comunidad y disfruta del crédito que se traduce en el consentimiento de los gobernantes, es un régimen de *poder legítimo*. El poder democrático es un poder legítimo que requiere dos ingredientes fundamentales: *fuerza y consentimiento*.

Esta legitimidad democrática se hace efectiva a través de la técnica de la *representación*, pues todo poder legítimo es, esencialmente, representativo y, a la inversa, ningún poder ilegítimo puede ser representativo.

Por medio de la representación se hace patente y operante el consentimiento del pueblo que, de por sí, constituye una realidad que carece de presencia. Para LEIBHOLZ, representar equivale a hacer visible y actual un ser invisible, y según CONDE, lo representado es una realidad imperfecta, deficiente, simplemente incoada, más bien una posibilidad que una realidad, que consiste en una unidad de acción que se hace efectiva a través de la representación.

La representación política—muy distinta de la estrictamente jurídica—debe procurar una imagen fiel del cuadro multiforme que ofrecen la realidad social y la voluntad popular, pues el objeto representado, contrariamente a lo que se creía en la época liberal, no es una sociedad homogénea, sino una colectividad profundamente dividida por los antagonismos de intereses. Para que sea verdadera, toda representación debe reunir en un solo haz las aspiraciones de los miembros de la colectividad, lo que es posible sólo en una sociedad desarrollada económica, cultural y psicológicamente, a fin de que pueda anteponer los fines colectivos a los egoísmos y contrastes de intereses particulares.

Por otra parte, la representación implica una técnica, unos métodos o, si se quiere, un *procedimiento* encaminado a hacer valer las garantías democráticas. En este sentido, LAVAGNA equipara la

democracia a un sistema de garantías para la actuación del gobierno del pueblo (no de la mayoría), que se traducen en un complejo normativo que regula las actividades supremas o primarias del Estado (por esta razón, NICOLINI ha concebido la democracia como la juridización de la Política o, lo que es lo mismo, la realización del Estado de Derecho). El Derecho—añade LAVAGNA—realiza esta misión a través de un sistema procesal de carácter político que, más que a la actuación del Derecho, se refiere a su propia creación.

El objeto asegurado por las garantías procesales se refleja en una pluralidad de propósitos (procurar la armonía entre los intereses heterogéneos de los grupos sociales, conseguir la elección de gobernantes capacitados, etc.), y los procedimientos adecuados para su efectividad pueden encuadrarse en dos categorías netamente diferenciadas:

a) En primer lugar, existen las clásicas instituciones jurídico-constitucionales encaminadas a la actuación de la voluntad popular, respaldadas por las notas propias del Estado constitucional (supremacía y rigidez de la Constitución, control de la constitucionalidad del orden jurídico, división de poderes, pluralidad de órganos constitucionales, reconocimiento de los derechos públicos subjetivos, etcétera). Estos medios de realización de la voluntad popular pueden ser *autónomos* o *heterónomos*, según permitan la intervención directa del pueblo o bien impliquen la participación de elementos distintos de la propia comunidad. Entre los primeros merecen recordarse la iniciativa, el veto, la "*Landsgemeinde*" y el "*Abberufungsrecht*" suizos, y también, aunque de un modo deformado, la aclamación. Los segundos tienen su expresión capital en las elecciones, y manifestaciones más concretas en los derechos de disolución de las asambleas y de petición, en el referéndum, el control de la constitucionalidad de las leyes e, imperfectamente, en el plebiscito (LUCAS VERDU).

Estos procedimientos constitucionales no son, ciertamente, despreciables, pero son insuficientes. "En la época liberal, cuando la política no afectaba más que a un sector relativamente restringido de las actividades humanas, la democracia podía englobarse sin peligro dentro de los cuadros del Derecho constitucional, pero en la actualidad no ocurre lo mismo, pues, desde que el destino total de cada uno de nosotros está en función de las opiniones políticas, la técnica jurídica no es sino una superestructura que no tiene sentido ni solidez más que en función de la adhesión de la colectividad a las soluciones que consagra" (BURDEAU). De ahí que el mecanismo de la representación adopte necesariamente otros derroteros.

b) La acción real del pueblo sobre el aparato gubernamental

desborda todos los cauces constitucionales y se realiza, con toda su complejidad, a través de los *grupos de presión*, titulares de poderes de hecho, al margen del aparato constitucional, y que adquieren un auge extraordinario en los ámbitos económico y laboral. Los intereses que se hallan implícitos en el pueblo y que se estructuran en esas fuerzas reales que mueven la sociedad no pueden ni deben permanecer al margen de las instituciones gubernamentales. En la democracia liberal, los representantes actuaban como comisarios que para nada tenían en cuenta las exigencias de la voluntad popular: prevalecía la opinión hipotética que surgía de la *discusión* estrictamente racional entablada entre las diversas tendencias que participaban en el debate. Así pudo afirmar MASARYK que "democracia es sin discusión", y todo estribaba en que la colaboración crítica surgiera del acuerdo y no de la lucha; de la oposición y el compañerismo y no de la enemistad. "Así que el establecimiento de la crítica presupone de nuevo educación: educación para el ciudadano, que está dispuesto a asumir la responsabilidad por sí y por su adversario" (HEER).

La democracia real no admite la separación entre el pueblo y los gobernantes, una vez que éstos han sido elegidos. "Para millones de hombres que esperan la mejora de su condición material, la discusión no es un procedimiento de gobierno, sino una irrisión: su móvil no es una opinión, sino una fe". De ahí que los gobernantes permanezcan íntimamente vinculados a los grupos de que proceden, con el propósito de reflejar la voluntad popular preexistente y no para crear una opinión racional. El mandato representativo, en las modernas democracias reales, cede su puesto preferente al mandato imperativo que caracteriza a los gobernantes de hoy, fieles servidores de las consignas que reciben de los partidos, de los sindicatos o de los grupos de presión en general.

El peso de la voluntad popular no se deja sentir sólo en los órganos constitucionales, sino también en todas las instituciones sociales, que se doblegan ante las exigencias de la democracia: las empresas admiten a los asalariados en su gestión y en el reparto de los beneficios (democracia industrial y económica), los poderes públicos desarrollan una gran actividad económica (nacionalizaciones), la clase trabajadora interviene en la legislación laboral a través de los sindicatos, la propiedad privada se limita para que sirva mejor a una función social, la renta nacional se sujeta a una distribución y la economía se planifica en interés del grupo entero. En una palabra, las fuerzas que mueven la colectividad están sujetas a un control y una dirección que proviene de la propia colectividad y se ejerce en su provecho.