

# LO MAYORITARIO Y LO DEMOCRÁTICO \*

Aurelio Arteta

*Universidad del País Vasco*

**RESUMEN.** Hay que recuperar una concepción de democracia militante y tenerla dispuesta para llevarla a la práctica y afrontar los problemas políticos. Para ello es preciso que la democracia sea entendida más como una sustancia (un ideal de igual libertad) que como un mero procedimiento decisorio (regla de la mayoría). Si bien se mira, este método mayoritario deriva de aquella sustancia y sólo se justifica en la medida en que se atenga a ella. Por eso la democracia importa sobre todo como un criterio con que medir el grado de justicia de las decisiones y, sólo después, en razón del modo mayoritario con que se han adoptado. La igualdad política de los ciudadanos se ha de plasmar en sus métodos democráticos, claro está, pero antes todavía en esa misma igualdad alcanzada en sus resultados. De ahí que rechacemos esa habitual confusión entre democracia y mayoritarismo, uno de cuyos máximos representantes sería J. WALDRON.

**Palabras clave:** democracia-procedimiento, democracia-sustancia. J. WALDRON. El desacuerdo insuperable. El alcance de la mayoría.

## The Majoritarian and the Democratic

**ABSTRACT.** A conception of militant democracy must be recovered and ready to be put into practice in order to solve problems. This requires to see democracy as a substance (an ideal of equal liberty) rather than as a mere decisional process (majority rule). All things considered, the method of majority rule derives of that substance and is only justified to the extent that suits it. That is why democracy matters mainly as a yard stick to measure the degree of fairness of public decisions, and solely after that because of the majority rule with which they have been adopted. Obviously, the political equality of citizens must be embodied in democratic methods, but even before, that same equality must be achieved in their results. So we reject the usual confusion between democracy and majoritarianism, one of whose main exponents would be J. WALDRON.

**Keywords:** democracy-procedure, democracy-substance. J. WALDRON. The insurmountable is agreement. The scope of the majority.

---

\* Fecha de recepción: 27 de junio de 2013. Fecha de aceptación: 20 de septiembre de 2013.

Este artículo se enmarca en el proyecto «Patologías de la democracia» (FFI200913229, subprograma FISO), financiado por el Ministerio de Educación e Innovación.

«La degeneración de la D. no podrá ser detenida hasta que desarrollemos una visión más refinada de su significado».

(R. DWORKIN)

«Nuestra degradada vida política no sólo resulta ofensiva y deprimente, sino que además ni siquiera es democrática».

(R. DWORKIN)

## 1.

«**D**e toda palabra ociosa darán los hombres cuenta rigurosa», sentencia el evangelista, y es de temer que en su uso ordinario la *democracia* resulta hoy ociosa en demasiadas ocasiones<sup>1</sup>. Entiéndase aquí por «ociosa» esa palabra que está de más porque, según recoge el diccionario, no tiene fin determinado y se dice por mero pasatiempo. Peor todavía es que la palabra, junto a ser ociosa, sea asimismo peligrosa en la medida en que pueda transmitir a quien la pronuncia o la escucha una falsa creencia y dar lugar a conductas poco acordes con su significado más propio y preciso. Es lo que a mi entender sucede con «democracia» en su empleo popular más socorrido, tanto privado como público. Al eliminar o descuidar la parte principal de su sentido, pierde también buena parte de su dimensión crítica e incapacita al ciudadano para reflexiones más hondas y comportamientos más exigentes. Resumiría todo ello diciendo que en nuestros sistemas políticos actuales la atención concedida al *procedimiento* o *forma* de la democracia se acompaña de la desatención prestada a su *sustancia* o *contenido*<sup>2</sup>. A remover y cuestionar esa amplia conciencia se dirige este trabajo.

Quizá sobra advertir entonces que, más que un trabajo académico de investigación, este texto pretende invitar a un ejercicio de democracia militante. A la postre, una concepción sustantiva de la democracia —por contraste con la puramente procedimental, ya lo veremos— propicia su presencia continua en el combate político. Por eso nada cuesta reconocer desde el inicio que buena parte de estas ideas es ajena y que lo propio se descubre en la intención que dispone el orden de los materiales acarreados. Es decir, en el propósito de defender una tesis de importancia política creciente: que el sentido y el quehacer de la democracia excede con mucho lo que demanda su procedimiento mayoritario... y, por tanto, lo que imagina la creencia mayoritaria.

Sin duda acierta ROSANVALLON cuando afirma que la democracia se ha vuelto mucho más compleja que lo que pensaba TOCQUEVILLE, a saber, «una cuestión de aritmética». Es seguro también que, *conceptualmente* y *en los hechos objetivos*, su dimensión

<sup>1</sup> Hace casi cien años KELSEN ya había advertido que, por ser una consigna, la democracia «pierde su sentido profundo». Por eso «se puede hacer uso de la democracia al servicio de todos los fines imaginables y en todas las ocasiones imaginables» y se degrada «a la condición de un término convencional que no se corresponde con ningún significado determinado»... (*De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK, 2.ª ed., 2009, 36). Quien esto escribe se atrevió a proponer para estos tiempos un nuevo mandamiento: «No pronunciarás el nombre de *democracia* en vano».

<sup>2</sup> El ejemplo más reciente entre un millón: «Llamamos democracia a un país en virtud de ciertos rasgos de los procedimientos por los que son elegidos los legisladores, promulgadas sus leyes y practicadas las políticas en aquel país», J. WALDRON, «Democracy», en D. ESTLUND (ed.), *The Oxford Handbook of Political Philosophy*, New York, Oxford Univ. Press, 2012, 187.

electoral sólo es una entre varias, de igual modo que al pueblo electoral (el que se manifiesta en mayoría y minorías) le acompañan el pueblo social y el pueblo-principio, y que los tiempos actuales han alumbrado nuevos mecanismos de poder. Pero creo que no es menos cierto que todavía hoy en la mente de muchos la democracia apenas evoca más que «un sistema de elecciones para instaurar un poder mayoritario»<sup>3</sup>. Podrá aumentar el descrédito de la democracia y de los partidos, pero se diría que ello no desgasta el crédito de legitimidad que sigue recibiendo la mayoría electoral. Al menos si nuestro modo de hablar habitual delata nuestra forma de pensar.

### 1.1. Ocasión

1. Abundan a diario las situaciones que solicitan reflexionar sobre ello y bastaría reparar en alguna expresión corriente para verificar ese punto de partida. Así se dice de una reunión, manifestación callejera o jornada políticas, por ejemplo, que han transcurrido con total «normalidad democrática». Con ello no se quiere decir que lo acordado en aquella reunión, lo reclamado en esa manifestación o lo decidido en tal jornada sea algo más o menos justo, fundado en premisas legítimas, argumentado de manera razonable y conforme a la igual libertad que nos define como ciudadanos. Sólo quiere decirse que esos hechos han tenido lugar de manera legal y pacífica, en orden, sin incidentes que alteraran esa normalidad. Pensemos después en el significado habitual de que una decisión o una norma sean «plenamente democráticas». Si no entiendo mal, sólo significa que una u otra han satisfecho los trámites formales previstos por la ley para su aprobación; en menos palabras, que han sido adoptadas por mayoría.

Democrático sería, en resumen, todo lo concerniente al interés público con tal simplemente de que fuera pacífico y mayoritario. Y aún cabría añadir el sentido que adquiere este vocablo al referirse a la esfera internacional. Entre otros muchos de sus usos, por ejemplo, a la hora de pregonar que se ha restablecido o instaurado la democracia en un país nada más que por el hecho de celebrar por fin o por vez primera unas llamadas «elecciones libres». Ya se advierte que no estamos sólo ante un litigio de palabras, pues en este trasvase o vaciamiento del sentido está en juego la legitimidad de nuestros regímenes democráticos.

Claro que, en mi caso, probablemente el impulso más decisivo para suscitar este tema proviene de esta comunidad política de Euskadi en que trabajo<sup>4</sup>. A lo largo de decenios aquí se ha escuchado la salmodia de que al pueblo vasco le tocaba decidir «libre y democráticamente» su destino. Cinismos aparte, es un modo de decir que lo libre, al parecer, no entra en la definición de lo democrático y que éste se define sólo como la voluntad de la mayoría. Pero ha sido sobre todo desde hace tiempo el males-

<sup>3</sup> P. ROSANVALLON, *La legitimidad democrática*, Barcelona, Paidós, 2010, 35, 181-183 y 298. A propósito de cómo se mostró el verdadero espíritu de la revolución, TOCQUEVILLE resume: «La noción de gobierno se simplifica: solamente la mayoría hace la ley y el derecho. Toda la política se reduce a una cuestión de aritmética» (*El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza, 1982, vol. 2, 55-56).

<sup>4</sup> Si se me permite hacer mía esta reflexión de J. WALDRON, «...pienso que en filosofía política deberíamos interesarnos tanto por las condiciones de la cultura política —el conjunto de juicios compartidos actuales— como lo estamos en tener institucionalizados los principios que apreciamos» (*Derecho y desacuerdos*, Barcelona, Marcial Pons, 2005, 370).

tar, o sería mejor llamarlo escándalo, que me producía la coexistencia de democracia y nacionalismo etnicista en ese lugar. Es decir, la permanente presencia de este nacionalismo en el seno de la vida e instituciones democráticas, como si entre ambas prácticas y programas políticos no hubiera más tensiones que las que se registran en cualesquiera otras situaciones o partidos. Los nacionalistas serían partidos como cualquier otro, es decir, tan democráticos y dignos de ese crédito político como los demás. En la conciencia ciudadana, al parecer, no habría paradoja ni misterio alguno en esa coexistencia ni en esos calificativos.

No lo creo así. Para sostener esta posición disidente tan sólo hace falta poner en paralelo las caracteres básicos de un régimen que merezca el título de democrático con los principios capitales del nacionalismo. No parece que encajen o se aproximen ni en sus principios ni en sus objetivos. ¿Qué es entonces lo que lleva a casi todos a decir que los partidos, programas, metas, políticas particulares, propuestas, etc... nacionalistas son democráticas? Sencillamente, que condenan los métodos violentos, que se sirven exclusivamente de medios legales y, en especial, que aceptan participar en las instituciones políticas dejándose regir en su toma de decisiones por la aplicación de la regla de la mayoría. Incluso partidos que hasta ayer amparaban, justificaban y refrendaban el recurso a la fuerza por parte de grupos terroristas pueden al fin legalizarse y ser tenidos por democráticos en cuanto rechazan el uso de la violencia para fines políticos y se acogen al de la regla mayoritaria. Sus presupuestos programáticos últimos y sus objetivos finales quedan, al parecer, fuera de toda consideración. En suma: a los ojos de muchos, la democracia se refiere tan sólo al *procedimiento* y no a la *sustancia* de la práctica política; subraya el *cómo* y no tanto el *qué* y el *porqué* de las decisiones públicas.

2. Pero éste es un ejemplo demasiado particular para abarcar la extensión del prejuicio que denuncio. En la mente de casi todos ha arraigado la creencia de que en democracia las formas deben predominar sobre su materia o contenido, de que lo que importa es cumplir las formalidades y trámites sin entrar en el acierto o justicia de la decisión adoptada. Esto vale para múltiples momentos del proceso democrático y para todas sus instituciones, pero en especial se echa de ver en las decisiones acerca de lo público, las electorales como las más culminantes, y podrían condensarse en el procedimiento que ordena la regla de la mayoría. Son propias de ciudadanos y, en especial, de sus representantes políticos, y de éstos a su vez de manera individual o en órganos colectivos. No es extraño que ésta sea «la madre de todas las reglas» decisorias, ya sea aplicada de modo inmediato o mediato, en un régimen de carácter representativo. En una sociedad democrática la decisión mayoritaria es la única legítima o, mejor dicho, *se considera ya sólo por ser mayoritaria una decisión democrática*.

No creo que vaya desorientado quien busque las raíces últimas de esta mentalidad en pro de la mayoría en aquella «pasión por la igualdad» que TOCQUEVILLE juzgaba la más característica del estado social de la democracia. Siendo todos los individuos de valor semejante, nadie es más que nadie, pero la masa y su opinión son por ello mismo superiores<sup>5</sup>. Si existen la razón y la verdad, tiene que estar del lado de la mayoría. Para

<sup>5</sup> Sólo una muestra: «En épocas de igualdad ningún hombre fía en otro, a causa de su equivalencia; pero esta misma equivalencia les da una confianza casi ilimitada en el juicio público, ya que no les parece verosímil que siendo todos de igualdad discernimiento, la verdad no se encuentre del lado de la mayoría» (*La democracia en América II*, Alianza, 1980, 15).

ese demócrata que en líneas generales aún subsiste, no hay mayor poder que el detenido por la opinión pública, o sea, por las ideas, gustos y preferencias de los más.

Todo transcurre como si la voluntad general se concentrara en un núcleo que gira en torno a las elecciones como un momento privilegiado. ORTEGA dejó escrito que «la salud de la democracia, cualquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario». Como a juicio de HUNTINGTON «las elecciones abiertas, libres y justas son la esencia de la democracia», ha de concluir que los gobiernos elegidos en ellas podrán ser *indeseables*, pero no por ello *menos democráticos*. Según subraya WOLIN comentando una tesis así de reiterada, «al identificar la democracia sobre todo con el hecho de votar, se corre el riesgo de que la legitimación se vuelva automática»<sup>6</sup>; tan automática que acaba amparando medidas inicuas y configurando una ciudadanía sumisa. Esta concepción minimalista de la democracia ya la había prescrito SCHUMPETER, mientras insistía en que él se limitaba a describirla. Ese sistema es esencialmente el gobierno de los políticos y, su procedimiento máximo, la lucha por el voto popular y su desenlace mediante la regla de la mayoría. De suerte que, «si lo que queremos no es filosofar, sino comprender, tenemos que reconocer que las democracias son como que deben ser»<sup>7</sup>. Pues no, ni mucho menos.

## 1.2. La prevalencia del procedimiento

1. Nadie ignora el hecho insoslayable del pluralismo de valores (o sea, de criterios sustantivos de legitimidad) y, con él, del seguro desacuerdo entre los ciudadanos en materia pública<sup>8</sup>. Entre concepciones diversas y propuestas con frecuencia irreconciliables se hace preciso recurrir a algún instrumento de decisión y el de la mayoría se ofrece como el mejor candidato para ese quehacer. Pero no por ello la atención al procedimiento debería ocupar el primer plano —y mucho menos el único— en el escenario democrático.

Anticipo en síntesis, pues, que desde el punto de vista conceptual, lo primero es la sustancia misma de lo que se dilucida mediante el procedimiento democrático. Esto es, los ideales y valores ético-políticos —al final, traducidos a derechos— que deben regir el proceso decisorio y que no son otros que la libertad e igualdad que nos atribuimos como seres humanos. Tiene que haber un procedimiento que permita pasar de ese reino de los valores al mundo real. Pero, con ser imprescindible para alcanzar

---

<sup>6</sup> S. HUNTINGTON, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, 237. S. S. WOLIN, *Democracia S.A.*, Barcelona, Paidós, 212. La perspicacia de DEWEY ya había hecho notar que el gobierno de la mayoría no pasaba de ser mera apariencia: «El derecho de voto popular y el gobierno de la mayoría permitían concebir la imagen de unos individuos que, en su soberanía individual libre de ataduras, constituían el Estado [...]. Los acostumbrados elogios al espectáculo de los “hombres libres”, que acudían a votar para determinar con su voluntad personal las formas políticas en las que iban a vivir, es una muestra de esta tendencia a considerar lo que primero salta a la vista como si eso fuera la completa realidad de una situación» (*La opinión pública y sus problemas*, Madrid, Morata, 2004, 110).

<sup>7</sup> J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Folio, 1984, 346.

<sup>8</sup> Junto a esa incompatibilidad de valores, GUTMANN y THOMSON, señalan otras varias fuentes del desacuerdo moral: el señuelo del interés, la generosidad limitada y el conocimiento incompleto (*Democracy and Disagreement*, Cambridge-London, Harvard U. Press, 1996, 18-25).

decisiones, esa es una necesidad de rango inferior a la que determina aquella sustancia. Al prestar mayor o exclusiva atención al procedimiento, late el peligro de dejar de prestarla lo suficiente a los aspectos sustantivos; olvidar poco a poco la *razón de ser* de ese procedimiento, que no es otro sino la aproximación de la vida política particular al ideal práctico del que el método democrático hace de mediador.

De ahí que, ya sea entendida como su preámbulo imprescindible o como su parte primordial, este método debe contar siempre con la deliberación encargada de comparar y medir el valor de las opciones sujetas a votación a la luz de aquella sustancia democrática que se invoca. Sin esa referencia básica, ¿no nos faltará el criterio o baremo común con arreglo al cual calificar un programa o una resolución política de más o menos justos y adecuados? ¿Y cómo dilucidar que tal vez alguno de los valores expresos o latentes que orientan las medidas en liza, lejos de merecer tolerancia, haya de ser rechazado desde un pluralismo político bien entendido? ¿Sabremos detectar los déficit democráticos en que incurran nuestras decisiones mayoritarias y, en caso afirmativo, llegaremos a repararlos justificando la conveniencia de un nuevo ejercicio del procedimiento? ¿Y cómo haremos para juzgar si el procedimiento mismo cumple los requisitos para considerarlo fiable y legítimo?

2. Varios rasgos de nuestra época, sin embargo, contribuyen a asentar en la opinión pública la prevalencia del procedimiento. Entre ellos está el espectáculo cotidiano del ramplón pragmatismo de los partidos, la preferencia por la negociación, el temor a los debates abiertos, la obsesión electoralista, etc. Al parecer no hay razones en liza en los conflictos políticos, sino más bien motivos que no pasan de ser puros intereses grupales reacios a vestirse de razones universalizables. En otros casos, su entrega a la voluntad de la mayoría sirve a muchos de evacuación de su impotencia o pereza: o bien porque carecen de razones contra las ajenas o porque les llevaría demasiado esfuerzo probar la superioridad de las propias. Comoquiera que sea, de nada valen las razones como no las respalden los votos suficientes, sea la calidad de esos votos la que fuere y se obtengan como se obtengan (principio mayoritario o proporcional, dimensión de los distritos electorales, financiación privada de los candidatos, etc.). Quiere así ignorarse la notable diferencia entre una elección neutral y otra partidaria, de igual manera que se soslaya la distorsión sufrida por la voluntad general en todos los órganos públicos en cuanto pasa bajo el influjo mediador de los partidos políticos...

«Un hombre, un voto», se repite como el lema que demuestra de modo fehaciente la igualdad ciudadana. En su práctica ordinaria, sin embargo, este lema se apoya en una doble abstracción o un doble olvido. Se abstrae primero la cualidad del voto, que lo mismo puede ser el voto del miedo (al señor o al violento), como de la ignorancia o del desinterés y, desde luego, del dinero. Lo único que importa es que, en tanto que mera actividad o como objeto material, ese voto sea *igual*. Y se hace abstracción asimismo de su cantidad, quiero decir, de los aspectos cuantitativos que falsifican aquella pregonada equivalencia entre cada ciudadano y cada voto. De una parte, si no votar también es una forma indudable de participar en la toma de decisiones sobre lo común, la abstención debería contar con un reconocimiento más efectivo. De otra, porque la exclusión de los emigrantes, el recuento por sistemas mayoritarios o el diseño de los distritos electorales privan directa o indirectamente de votos a muchos o reducen su peso. La desafortunada financiación privada de las campañas electorales (o sea, la campaña para

recaudar fondos que permita sufragar después la campaña electoral), en fin, rompe con la mayor desverguenza el principio de la igualdad política. Si algunos candidatos resultan más elegibles que otros, ello se debe a que unos pocos ciudadanos son más electores —cuentan con más votos efectivos— que los demás<sup>9</sup>.

Pese a todo, parece como si se buscara eliminar todo análisis sustantivo que vaya más allá del mero ejercicio procedimental. Se cierra todo portillo por donde pudiera colarse la menor crítica tanto de las deficiencias en el empleo del procedimiento como de la injusticia de sus resultados. Así que para muchos la democracia sólo sirve para zanzar, no a base de discernir su mejor fundamento sino mediante el puro cálculo aritmético de sus apoyos, cuál de estos intereses recibe el consentimiento de la mayoría. Todo acaba con la sentencia de que algo ha sido aprobado o alguien ha sido elegido por mayoría, y no hay más que hablar. Lo cuantitativo prevalece sobre lo cualitativo.

Tal vez convendría tomar en consideración como un probable factor que contribuye a esta mentalidad general la privacidad de que suele rodearse la votación y en la que se ejerce el derecho de voto. No son difíciles de entender las razones legales y morales que aconsejan guardar esa privacidad para las preferencias políticas individuales, pero tan cuidadosas reservas pueden también encerrar otras razones menos respetables. Lo cierto es que, siendo las elecciones (en especial, las generales) la ceremonia primordial y más concurrida de la participación del ciudadano en la esfera pública, hay bastantes aspectos que la hacen aparecer como un asunto confidencial. Y así el secretismo mantenido en torno al voto de cada cual impide revelar que la intención que lo guía podría arraigar en móviles más o menos rastreros o sectarios, o bien que está ayuno de argumentos suficientes para justificar el contenido de su papeleta.

El secreto puede asimismo ocultar la despreocupación del votante por lo común, así como su desinterés en formar su juicio sobre lo que se está dilucidando. Nada se diga de cuánto explica la desidia del ciudadano —cuando no asume el papel de candidato— para ponerse a enseñar, aclarar o persuadir a los demás a lo largo del proceso, iniciativas éstas que a quien se atreviera a emprenderlas le costarían como mínimo la acusación de antidemócrata. Se trata de algo parecido a la norma de secreto que rige en el mercado, que libra al comprador o vendedor de toda exigencia de justificación pública de sus proyectos o conductas comerciales. Son unos torpes presupuestos y unas penosas consecuencias que ya denunció con lucidez S. MILL por considerar el voto como una obligación hacia lo público<sup>10</sup>. Y así es como la alianza entre el secreto del voto y la regla de la mayoría nos garantiza diluirnos entre el público y diluir nuestra responsabilidad con lo público.

---

<sup>9</sup> S. MILL fue el primero que denunció esa corrupción electoral, por la que el costo de las elecciones «es una ventaja para quienes pueden pagar ese gasto, pues de esta forma excluyen a una multitud de competidores». Pese a ello, entonces como ahora, la opinión pública no deja de mirar «este serísimo crimen contra la sociedad como si sólo fuera un pecadillo venial» (*Consideraciones sobre el gobierno representativo*, cit., 230-231).

<sup>10</sup> Con el voto secreto «lo que probablemente se le está sugiriendo al elector cuando se le deja votar de esa manera, es que el sufragio se le da a él para que él lo use para sí mismo, para su uso y beneficio particulares, y no como una obligación para con el público. Pues si fuera en efecto una obligación, si el público tuviese derecho a reclamar el voto de un elector particular, ¿no tendría ese público el derecho de conocer también el contenido de dicho voto?». Haciendo el voto público, podríamos «lograr de este modo que el votante se responsabilizara ante la gente por su manera de votar» (S. MILL, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Alianza, 2001, 214-215 y 218).

Pero seguramente la máxima ventaja de esa concepción que se aferra a la pauta de la mayoría consiste en su misma simplicidad. Añádase a ello que el procedimiento o el mecanismo agregativo se dejan observar en su proceso y llaman a ser medidos y cuantificados con la suficiente precisión. Los valores sustantivos en juego, sin embargo, y la acomodación a ellos del procedimiento mayoritario plantean la dificultad de distinguir y argumentar entre ideas abstractas. El procedimiento opera a modo de una pantalla que oculta el contenido, que no deja ver el *de qué* se trata. En el mismo sentido del dicho popular, el recurso a la voluntad de la mayoría viene a ser la práctica, lo que al fin cuenta; lo otro, la ganancia o pérdida de cotas de libertad o igualdad no pasaría de ser *mera teoría*.

Más aún, en el marco de lo procedimental los sujetos nos hacemos presentes en alguna medida, mientras que en lo sustantivo dejamos que otros piensen y juzguen por nosotros; resulta más fácil votar que deliberar (o informarse para defender una opinión o depositar un voto). Alguien ha escrito que la mayoría la componen «las personas cuya única forma de poder radica fundamentalmente en su número»<sup>11</sup>. El elector común comprende enseguida, además, que la actitud más conveniente para él es una «ignorancia racional»: a fin de librarse de preocupaciones y compromisos, no le interesa saber más de las cuestiones públicas ni prestarles mayor dedicación. Reducidos nuestros deberes democráticos a lo sumo a votar en las elecciones, ser o comportarse como un demócrata resulta cosa llevadera y no exige mayor esfuerzo.

### 1.3. Algunos resultados funestos

1. Esta al parecer irresistible tendencia a reducir la democracia a su condición de mero procedimiento, este triunfo sin reservas de la regla de mayoría, da lugar a consecuencias de un alcance descomunal. He aquí un apretado resumen de las principales de ellas.

Arrastrada por la lógica de esa regla nuclear, la democracia misma viene a convertirse para el ciudadano y el político comunes en poco más que una mera técnica de toma de decisiones, elección de cargos o resolución de conflictos en el ámbito de lo público. Sin exagerar mucho la expresión, la democracia sería así otro avatar más de la correlación de fuerzas que, en lugar de servirse de la fuerza bruta, se dirime por esa forma civilizada de la fuerza que es el peso de la mayoría. Este limitarse a significar ante todo un método decisorio mayoritario entraña, desde luego, una cadena de efectos notorios. Por de pronto, el privilegio del tiempo de la inmediatez, del corto plazo en el que se impone el pueblo del sufragio o de las urnas (que diría ROSSANVALLON) sobre el pueblo-principio dilatado en el tiempo. Por la misma razón, la presunción de una legitimidad de origen en cualquier autoridad mayoritaria, que tiende a relegar la pregunta por su legitimidad de ejercicio. De un lado, el triunfo de la voluntad sobre cualquier otra facultad humana; al margen del papel que pudiera desempeñar nuestra capacidad teórica, el ciudadano pronuncia a su manera el viejo dicho *sic volo, sic jubeo*. Del otro, el olvido absoluto de la perspectiva moral de la legitimidad para atenernos

<sup>11</sup> S. S. WOLIN, *Democracia S.A.*, cit., 214.

tan sólo a la psicosociológica de la legitimación y a la meramente jurídica de la legalidad. El mandatario demócrata, puesto en el trance de dar razón de alguna conducta pública, a menudo responderá: «Mis razones son mis votos». Y ello se acompañaría del predominio incontestado de los medios sobre los fines y presupuestos de la acción colectiva; o sea, por decirlo en términos más ajustados, de la dictadura de la racionalidad instrumental y la subordinación de la racionalidad normativa.

De ahí el visible descrédito de la entraña normativa que anima a la política democrática. Muestras de ello serían el depreciado lugar que se reserva a la práctica de la deliberación en esa política; el escueto y hasta sospechoso papel atribuido a los principios y argumentos de los sujetos democráticos; o el desconocimiento del valor práctico de las ideas prácticas, es decir, del lazo que vincula a teoría y praxis<sup>12</sup>. Todo lo cual desembocaría en el fomento del relativismo intelectual y moral hoy tan en boga, y en el riesgo cierto del nihilismo: ni en la vida privada ni en la pública habría valores últimos que invocar o, si los hubiera, los valores serían relativos a cada grupo y situación. Si renunciamos a su debate, admitimos que para ellos no hay universalidad posible y sólo quedaría escoger entre las decisiones prácticas por sí solas.

El despropósito será tanto más espectacular cuanto menores en número sean las minorías políticas de las que se trate. Es de hecho lo que origina la escasa participación electoral en los regímenes democráticos contemporáneos: por lo general la mayoría no pasa de ser tan sólo «la minoría mayor» de los electores y por eso la minoría decisiva. Se la conoce como la *sinécdoque democrática*. El pomposamente llamado «pueblo» es el nombre con que la ideología democrática designa al pequeño grupo de individuos que decide la suerte y la política de los gobiernos. Varía según sea la amplitud de la mayoría, pero la regla mayoritaria incurre siempre en esa sinécdoque desde el momento en que impone la voluntad de una parte sobre el todo como si fuera la voluntad entera de este todo<sup>13</sup>. Claro que eso encubre que hay otra parte tan numerosa o mayor de electores responsables de que el gobierno de la mayoría sea de hecho un gobierno de la minoría. Esa otra es la minoría decisiva formada por la abstención —premeditada o no— de quienes con su voto hubieran podido contribuir a otro resultado más mayoritario.

Calificadas sin más cuidado de democráticas, las decisiones mayoritarias adquieren figura de inapelables. Más concretamente dicho: una vez pronunciada la mayoría en unas elecciones o en una consulta pública, al ciudadano sólo le cabe aguardar al pronunciamiento de otra mayoría para que las cosas cambien. Todo parece conspirar a favor de una autoconciencia política demasiado pobre, pero satisfecha, que desdeña la formación de la competencia cívica del sujeto. La democracia sigue siendo el mejor régimen entre los posibles, pero su quehacer ya no es por definición perfeccionable sino que se entiende más bien como próximo a lo acabado.

2. Alguien podría objetar este punto de partida con la observación de que el ciudadano medio identifica la democracia *antes* o *también* con un régimen que se inspira

<sup>12</sup> «... el público está tan acostumbrado a la política de baja calidad que castigará a cualquiera que le moleste con un silogismo. La verdad como criterio de oro se ha vuelto obsoleta» (R. DWORKIN, *La democracia posible*, Barcelona, Paidós, 2006, 164).

<sup>13</sup> P. PASQUINO, «La minorité décisive. La paradoxe de la démocratie majoritaire», *La Vie des Idées*, 2 de diciembre de 2011.

en ciertos valores morales y reconoce derechos políticos a sus miembros. A juicio de la conciencia popular el procedimiento mayoritario sería sin duda un rasgo central de la democracia, pero no su cogollo mismo. Restringirla tanto sería una simplificación grosera.

Pero no es para estar seguro, ni mucho menos, si nos orientamos a la vez tanto por las expresiones comunes de la gente y hasta de los políticos ordinarios, como por las observaciones críticas de destacados filósofos políticos. Aquel ciudadano no es consciente (o no lo es tanto) de los valores o principios últimos que han servido para configurar esos procedimientos e instituciones a los que conceden de hecho primacía. De ahí que por lo general tampoco sepan evaluar lo correcto de su aplicación. Puesto que apenas hace sitio a la deliberación, por la que cabría aquilatar el grado de justicia de una propuesta, tampoco acierta a ver el sentido práctico de invocar valores. Serían a lo sumo valores ya conquistados, dados por supuesto y de una vez para siempre. Se tiende así a pasar por alto las innumerables pruebas de cómo las políticas democráticas traicionan esos ideales o premisas últimas en que descansa. En lo que aquí nos concierne, deberá admitirse que los principios normativos y el procedimiento suelen discurrir en la opinión pública a través de lógicas distintas y canales independientes. No se entiende cómo y por qué la regla de la mayoría emana de aquellos valores últimos ni, en consecuencia, tampoco que el ejercicio y los resultados de esa regla deberán atenerse a (y ser juzgados por) aquélla. Así las cosas, sobra decir que dejan de detectarse las numerosas colisiones que se dan entre ambas instancias, las procedimentales y las sustantivas.

## 2.

Se diría que aquella opinión dominante peca de cierta prepotencia por parte de la mayoría. No hay que descartar que en su fondo esté latiendo todavía la convicción de que los muchos son más fuertes que los pocos y que, de llegarse a medir esas fuerzas, la mera amenaza de la mayoría bastaría para que la minoría desistiera de cualquier resistencia<sup>14</sup>. Lo indudable es que adolece también de un conformismo por parte de todos, como si la réplica a aquellos postulados de apariencia tan evidente fuera poco menos que imposible. Pero aquí vamos a replicar en nuestra medida.

### 2.1. Lo primero es la sustancia

1. Lo sepan o no, quienes participan de la opinión de que la democracia se identifica esencialmente con un gobierno elegido mediante la regla mayoritaria y con unas instituciones que se sirven de esa misma regla defienden una democracia procedimental o procedimentalista. Según ésta, «todas las cuestiones de principio deben decidirse mediante voto mayoritario», de modo tal que «la democracia es, de principio a fin, regla de la mayoría»<sup>15</sup>. En caso de discrepancia entre ciudadanos, el número mayor debe gobernar sobre el menor; si fuera la minoría la que impusiera sus deseos sobre la

<sup>14</sup> G. SIMMEL, «Digresión sobre la sumisión de las minorías a las mayorías», *Sociología I. Estudio sobre las formas de socialización*, Madrid, Alianza, 1986, 204.

<sup>15</sup> R. DWORIN, *Justicia con toga*, Barcelona, Marcial Pons, 2006, 161-152. Cfr. *id.*, *La democracia posible*, Barcelona, Paidós, 2006, 167.

mayoría, se supondría que las convicciones de unos cuentan más que las de otros<sup>16</sup>. Ya, sólo que esta reducción de la democracia ofrece múltiples insuficiencias.

La insuficiencia más inmediata es que entonces la democracia sólo tendría que ver con el modo de distribuirse las opiniones políticas en una comunidad, y no con la manera en que han llegado a formarse. Aunque la limitación fundamental es que se desprecupa de la justicia de los resultados de aplicar esa regla mayoritaria. Esos resultados serán legítimos simplemente porque su procedimiento ha sido correcto, no porque sean justos. Por otra parte, desaparece toda alusión a valores fundamentales que deban ser compartidos. Claro que, si no hay ninguna razón que secunde la validez de algún reclamo moral, tampoco la habrá en definitiva para aceptar las disposiciones de la mayoría. Al final, si quiere calibrar el valor de la regla mayoritaria, el procedimentalista tendrá que compararlo con el valor sustantivo de otros procedimientos alternativos. Porque nosotros no desaprobamos esa regla como último recurso decisorio, sino tan sólo el hecho de que la votación se celebre antes de discutir los argumentos favorables o contrarios a la opción en liza o que se desentienda de las principales condiciones que debe cumplir para aproximarse a un resultado justo.

2. En consecuencia, la legitimidad democrática no procede sólo de su carácter procedimental; o sea, no descansa únicamente en la voluntad mayoritaria. La justificación de las decisiones democráticas no se agota en que hayan sido adoptadas por la mayoría. Un demócrata sensato comprenderá que los meros procedimientos tales como la regla de la mayoría no pueden justificar resultados a todas luces injustos. Por eso, escribirá PETTIT, «lo que da legitimidad a una ley tiene que ser otra cosa que el hecho de que disfrute de apoyo popular mayoritario»<sup>17</sup>. Esa otra cosa es su adecuación a las exigencias que le marca su sustancia democrática.

Admitamos sin discusión, para no repetir obviedades, que la sustancia de la democracia consiste en los valores de libertad (o autonomía) e igualdad que atribuimos al ser humano —que pueden resumirse como dignidad— y que el procedimiento mayoritario debe respetar. Antes aún y para ser más exacto: es de esos valores, y no de otros, de los que emana precisamente ese procedimiento decisorio, y no otro. Un clásico como KELSEN sostiene primero que la democracia es «una cuestión de procedimiento». Pero ese procedimiento, al crear y aplicar ese orden social por los mismos que están sujetos a él, manifiesta que «la democracia sirve necesariamente, siempre y en todo lugar, al ideal de la libertad política». Y asimismo al de la igualdad política, porque «libertad e igualdad, en efecto, son las ideas fundamentales de la democracia y los dos instintos primitivos del hombre como ser social, el deseo de libertad y el sentimiento e igualdad, están en su base...»<sup>18</sup>. Lejos de cualquier neutralidad, la entraña de la democracia es, pues, moral; sus instituciones otorgan a los individuos, considerados «agentes éticos», un trato más digno que cualquier otro sistema político<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> A. GUTMANN-THOMSON, *Democracy and Disagreement*, op. cit., 27-28. En lo inmediato que sigue adopto ideas de los autores de las dos últimas notas.

<sup>17</sup> Ph. PETTIT, *Republicanism*, Barcelona, Paidós, 1999, 238.

<sup>18</sup> H. KELSEN, «Los fundamentos de la democracia», *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, 210-211 y 230. En realidad, «no renuncia en modo alguno a conjugar la libertad y la igualdad, siendo característico de la democracia, precisamente, la síntesis de ambos principios» (*De la esencia y valor de la democracia*, cit., 40).

<sup>19</sup> A. GUTMANN, *La identidad en democracia*, Madrid, Katz, 2008, 44-49.

Deberá quedar claro que sustancia y procedimiento de algo se requieren mutuamente por definición; también cuando se trata de democracia. No reinará igualdad ni libertad en una sociedad que no se rija en sus acuerdos por el procedimiento mayoritario, ni tampoco es posible una regla de la mayoría como no se desprenda del ideal de la igual libertad de los ciudadanos. Separarlos el uno del otro, abstraerlos de su implicación recíproca y así absolutizarlos daría lugar a desastres nada democráticos. Un sustantivismo radical que defendiera que una decisión democrática es legítima sólo si es justa, al margen del procedimiento que pueda adoptarla, sería rechazable porque consagraría un gobierno de expertos o de autócratas benignos. Como también lo sería un procedimentalismo radical, porque no podría ocultar que el método democrático tiene siempre una justificación sustantiva, que se asienta en valores. En suma, «sobre un amplio conjunto de fundamentos válidos, los principios democráticos deben ser tanto sustantivos como procedimentales»<sup>20</sup>. Con tal de añadir enseguida que el principio primero es el sustantivo de la igual libertad. Como resume DWORKIN, «la democracia es un ideal sustantivo, no meramente procedimental»<sup>21</sup>.

3. Si se distinguen tres criterios de legitimidad, según el *quién*, el *cómo* y el *qué* de la decisión política, es el último de ellos el que impone el criterio fundamental. Si son interdependientes, lo son justamente porque la cuestión de la autoridad (soberanía popular) y del procedimiento (regla mayoritaria) dependen por definición de la sustantiva. Lo primero que una comunidad política ha de decidir es el modo de tomar decisiones vinculantes para todos, y esta decisión primera sólo puede hacerse desde alguna creencia o valores compartidos. Desde el presupuesto de que sólo uno o pocos son sujetos políticos, y los demás súbditos, se implantarán métodos decisorios autocráticos o aristocráticos; desde el ideal de libertad e igualdad de todos, por el contrario, sólo cabe instaurar el principio de la mayoría. Habrá, pues, una prioridad pragmática y lógica del procedimiento, pero otra prioridad esencial del criterio sustantivo.

La prueba más concluyente de esta última prioridad radica en que las especies de mayoría (desde la simple a la cualificada y hasta la supermayoritaria) se ordenan en una escala de valor en función del grado de libertad e igualdad individual que cada una de ellas obtiene. Llama la atención que muchos ciudadanos todavía presupongan que la búsqueda de la unanimidad (o del «consenso») representa el criterio de bondad democrática más indisputable, cuando encarna por el contrario el más rechazable. En efecto, «el principio de mayoría simple es el que asegura el más algo grado de libertad que es posible en la sociedad» y además «presupone como condición esencial el principio de igualdad»<sup>22</sup>. Cuanto más cualificada sea la mayoría exigida para adoptar una decisión pública, los menos tendrán más posibilidad de limitar la libertad de aquella mayoría y, por ello, cada uno de ellos se distinguirá por un valor superior al de los miembros de la mayoría. En tales casos, el principio de la mayoría funciona de hecho como principio de la minoría.

Lo mayoritario es democrático nada más que en la proporción en que aumenta aquella igual libertad para los ciudadanos, o cuando disminuye su riesgo de opresión,

<sup>20</sup> A. GUTMANN-D. THOMSON, «Deliberative Democracy Beyond Process», 154. Tomo algunas ideas de J. L. MARTÍ, *La república deliberativa*, Barcelona, Marcial Pons, 2006, 135 y ss.

<sup>21</sup> *La democracia posible*, cit., 170.

<sup>22</sup> H. Kelsen, «Los fundamentos de la democracia», *op. cit.*, 239-240. *De la esencia y valor...*, cit., 50 y ss.

pero no en ningún otro caso. Una mayoría política sería tanto más temible cuanto más apoye o consagre las prácticas contrarias. Ahora bien, ¿la libertad de los unos no traerá consigo alguna falta de libertad de los otros políticamente iguales? Temporalmente, sin duda, pero ese es el paradójico coste de instituir una comunidad política de hombres libres. La libertad de los más numerosos vale más que la libertad de los menos numerosos, siempre que para estos últimos exista la posibilidad de transformarse en mayoría.

Así las cosas, digamos que el valor de la regla de la mayoría no es sólo instrumental y que supera el cometido que le atribuye el utilitarismo: esto es, si más personas prefieren  $x$  a  $y$ , entonces la elección de  $x$  arrojará más bienestar agregado que si fuera  $y$  el escogido. Mucho más allá, su valor intrínseco estriba en su capacidad de remitir sin cesar a esa sustancia de igual libertad, de proponer una permanente revisión de los resultados de cualesquiera elecciones a la luz de estos supuestos normativos. El objetivo principal de la versión de la democracia que defendemos es limitar aquel mayoritarismo mediante constricciones morales, o sea, sustantivas y no procedimentales.

## 2.2. Los requisitos (sustantivos) del procedimiento

A fin de expresarse, ser respetado o alcanzarse por medio de su procedimiento mayoritario, ese contenido de libertad e igualdad dicta sus propias condiciones al procedimiento. «La regla de la mayoría es democrática sólo cuando se dan y se mantienen ciertas condiciones previas: las condiciones democráticas de igual membresía». Tal es un pilar de la conocida como democracia sustantiva, asociativa o constitucional. Más pendiente de poner el énfasis en sus resultados igualitarios que en sus premisas mayoritarias, DWORKIN define esa concepción de democracia como aquella en «que las decisiones colectivas sean tomadas por instituciones políticas cuya estructura, composición y prácticas traten a todos los miembros de la comunidad como individuos con igual consideración y respeto»<sup>23</sup>.

1. No es poco, aunque tampoco es todo, que el procedimiento mayoritario tenga que cumplir las *condiciones* que permitan la suficiente libertad e igualdad por parte de los ciudadanos. Universalidad del sufragio, información pública suficiente, libertad de asociación y de expresión, igualdad de impacto del voto ciudadano, igualdad de oportunidades para electores y elegibles, libertad de voto, etc., son algunos requisitos sustanciales indiscutibles del ejercicio legítimo de la regla de mayoría. Se trata de valores que, sólo en parte, también los partidarios de reducir este régimen político a su pura forma consideran necesarios para preservar el proceso democrático. Pero ya su mero enunciado basta para medir la distancia que aún separa en los regímenes liberales más prestigiosos el procedimiento democrático ideal del real. Más o menos alejada de

---

<sup>23</sup> R. DWORKIN, *Justicia con toga*, cit., 151-152, y «La lectura moral y la premisa mayoritarista», en H. JONGJU y R. G. SLYE (comps.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004, 117, respectivamente. Todavía más del mismo autor: «La concepción mayoritaria de la democracia es defectuosa, ya que no puede explicar por sí misma qué es lo bueno de la democracia. Necesitamos una aproximación más profunda y más elaborada que nos diga qué condiciones deben cumplirse y protegerse en una comunidad política antes de que la regla de la mayoría sea apropiada a dicha comunidad», *La democracia posible*, cit., 181. «Una parte fundamental del principio de mayorías es que el procedimiento satisfaga las condiciones básicas de la justicia» (J. RAWLS, *Teoría de la justicia*, F.C.E., 397).

tales exigencias, su puesta en práctica acaba proclamando la victoria electoral de una mayoría, pero difícilmente podrá calificarse a esta mayoría de democrática.

Un pensador como DWORKIN, aunque limitándose a su país, no rehúye los aspectos particulares de tales condiciones en el comportamiento electoral de las democracias contemporáneas. Lo mismo exige una reforma radical de la financiación de las candidaturas como sugiere la presencia de canales electorales públicos y la consagración del derecho de réplica por parte de los candidatos. En último término, mientras no se imparta una educación cívica que plantee las cuestiones públicas más candentes, no habrá ciudadanía y engañaremos a nuestros hijos con una «farsa de democracia»<sup>24</sup>.

2. Si ellas son condiciones del ejercicio legítimo de la regla mayoritaria, es porque constituyen otros tantos *derechos* del ciudadano. Los derechos políticos son de los individuos y preceden a cualquier mayoría. No es la mayoría democrática la que otorga derechos de libertad e igualdad, sino el reconocimiento recíproco de estos derechos el que impulsa la formación de mayorías y consagra la regla de mayoría como el instrumento para que aquéllas decidan y formen el gobierno. Las mayorías sólo deberían regir cuando se atuvieran a esos derechos previos. «La democracia no consiste sólo en un proceso político. Es también necesariamente un sistema de derechos». Al fin y al cabo, «parece obvio que los derechos fundamentales necesarios a la democracia misma no pueden legítimamente ser infringidos por mayorías cuyas acciones se justifican sólo por el principio de igualdad política»<sup>25</sup>. Pues bien, todo ello no queda lo bastante subrayado por la concepción procedimental de la democracia, sólo pendiente de que la decisión exprese formalmente la voluntad popular.

Habría que insistir entonces en que una mayoría no tiene el derecho general ni automático a imponer su omnimoda voluntad sobre la minoría, pues hay derechos que el ciudadano debe preservar para que someterse a esa voluntad mayoritaria no ponga en entredicho su dignidad. Y la garantía de que esa voluntad popular no se atrevera a lesionar esos derechos es elevarlos a la condición de derechos constitucionales. Así es como ninguna mayoría puede decidir sobre lo que no le pertenece, es decir, sobre la supresión o restricción de las normas constitucionales que proclaman como intocables esos derechos fundamentales. Aquella *sustancia* de la democracia —la igual libertad como fundamento e ideal de la convivencia entre ciudadanos— impone al procedimiento *condiciones* que son en realidad *derechos* y que, en última instancia, se erigen asimismo en otros tantos *límites* del proceso democrático. Frente al poder de la mayoría, los derechos fundamentales funcionan como contrapoderes.

Y es que, como mantiene FERRAJOLI, la supervivencia de la democracia exige un límite sustancial. Siempre es posible que con métodos democráticos se supriman los métodos democráticos mismos y, si no entiendo mal, también su contenido normativo<sup>26</sup>. Para seguir empleando las palabras de aquel autor, un límite es el de los derechos

<sup>24</sup> «Las personas no se gobiernan a sí mismas si carecen de la información que necesitan para tomar decisiones inteligentes o se les escatima la crítica que necesitan para juzgar de manera efectiva el grado de cumplimiento de sus representantes» (*La democracia posible*, cit., 164 y ss. y 193 ss.).

<sup>25</sup> R. DAHL, *On political equality*, New Haven, Yale U.P., 2006, 10 y 16 respectivamente.

<sup>26</sup> L. FERRAJOLI, *Principia juris*. 2. *Teoría de la democracia*, Madrid, Trotta, 2010, 11. «Para que un sistema sea democrático se exige al menos que la mayoría no tenga el poder de suprimir la posibilidad de que las minorías se conviertan en mayoría...» (*ibid.*, 15).

individuales o derechos de libertad, que fijan lo que sería la *esfera de lo indecidible* o lo que no está permitido (o está prohibido) decidir. El otro es el de los derechos sociales, que delimitan la *esfera de lo indecidible que no* o lo que es obligatorio decidir. Aquellos derechos de libertad serán tanto más efectivos cuanto más asegurados estén por los derechos sociales a prestaciones positivas<sup>27</sup>. Al final, justicia democrática y justicia social se reclaman entre sí.

3. Faltaría aún por aducir lo que sin duda es la condición del cumplimiento de las demás condiciones procedimentales o la herramienta que siempre debería acompañarlas: la *deliberación*. Se trata del momento más relegado, el vacío intermedio entre la representación y la decisión democráticas que un ser razonable debe rellenar. Frente al papel inmediato, exclusivo o en todo caso privilegiado que la creencia y la práctica más comunes atribuyen a la votación, desde un punto de vista sustantivo el acento se pone en la deliberación que debe precederla. En realidad, todo proceso político ordinario comprende dos fases decisorias, la deliberación y la decisión<sup>28</sup>, y ésta no podría darse sin aquélla. Ciertamente la votación es un momento clave del proceso democrático legítimo, porque es probable que una deliberación no acabe con las discrepancias y porque sin la votación final aquélla perdería gran parte de su interés<sup>29</sup>. Sea como fuere, interesa comprender que «la justicia de una elección depende de la naturaleza del debate que precede al voto»<sup>30</sup>. ¿Por qué? Porque ese debate, al depurar las razones de unos y otros, daría a la decisión resultante una mayor calidad epistémica<sup>31</sup>. Sin deliberación la votación medida por la regla mayoritaria vale bastante poco.

4. Ahora bien, hasta aquí hemos presentado esas condiciones como si fueran exigibles tan sólo del procedimiento como tal, al margen de cuáles puedan ser sus logros. La atención a los *resultados* es, con todo, otra condición sustantiva impuesta al procedimiento democrático esta vez en su vertiente instrumental. Sería absurdo que una regla decisoria se bastase a sí misma, desentendiéndose de las consecuencias de sus decisiones inmediatas y más mediatas; desde luego, no sería una regla arraigada en la igual libertad de sus usuarios<sup>32</sup>. El desinterés hacia los resultados podría revestirse de consentimiento hacia la acción del gobierno, cuando un proceso democrático demanda más bien la disputabilidad, la permanente posibilidad de ponerlo en cuestión<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> *Id.*, op. cit., 16 y ss. Cfr. *id.*, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011, 27 y ss.

<sup>28</sup> A. MARMOR, art. cit., 331 y ss. La igualdad de poder político de los ciudadanos se traduciría en la igual oportunidad para la deliberación y la igual participación en la decisión.

<sup>29</sup> A. GUTMANN, «Democracy and Majority Rule: Reply to Waldron», cit., 228-229.

<sup>30</sup> R. DWORKIN, *La democracia posible*, cit., 193. Para HOLMES, «no se debería dar autoridad soberana a cualquier "voluntad", sino sólo a una voluntad formada en un debate ampliamente abierto y dinámico». Citado en WALDRON, *Derecho y desacuerdos*, cit., 331.

<sup>31</sup> Son tantas las obras dedicadas a la defensa o crítica de la democracia deliberativa, que sólo citaré dos en muestra de todas ellas: D. ESTLUND, *La autoridad democrática*, Buenos Aires, Veintiuno, 2011; y, entre los autores españoles, sin lugar a dudas, J. L. MARTÍ, *La república deliberativa*, cit.

<sup>32</sup> «Los procedimentalistas dan prioridad sólo a los derechos cuyo propósito primario es hacer equitativo (*fair*) el proceso democrático, mientras que los constitucionalistas dan prioridad a algunos derechos cuyo primer objetivo es producir resultados justificados protegiendo los intereses vitales de los individuos» (A. GUTMANN-THOMSON, *Democracy and Disagreement*, cit., 33-34).

<sup>33</sup> Ch. PETTIT, *Republicanism*, Barcelona, Paidós, 1999, 91 y 240 y ss.

En una sociedad democrática no importa sólo quién y cómo gobierna, sino también qué resulta de ese gobierno en términos normativos. «No veo otra alternativa que utilizar un estándar que atienda a los resultados y no uno que atienda al procedimiento»<sup>34</sup>. Con cuidado, eso sí, de que esta perspectiva no dé por supuesto que las políticas promueven el bien común según el número de gente al que benefician. Aparte del problema que aquí subyace sobre el valor concedido a la intensidad de las preferencias, ese planteamiento sería aceptable si las cuestiones políticas se redujeran a elegir entre dos opciones cualesquiera. Pero esas opciones implican con frecuencia profundas cuestiones de moralidad pública, y no sólo estratégicos cálculos de eficiencia. Lo que suele ignorar el utilitarista es que la mayor parte de nuestras preferencias se basan en razones y éstas pueden ser buenas o malas razones<sup>35</sup>. Por eso tomar una decisión democrática no siempre significa adoptarla por medios democráticos cuando esto último sólo pretenda decir «por mayoría».

Lo que desea la mayoría, obviamente, no tiene por qué ser correcto. Por eso, como dice RAWLS, «aunque los ciudadanos someten su conducta a la autoridad democrática, no someten a ella su juicio». Pero, avanzado ya nuestro recorrido, ¿no cabe sostener que existe una correlación entre procedimiento en verdad democrático y resultados asimismo democráticos, y por tanto también moralmente —no sólo legalmente— obligatorios? ¿No estaríamos ante un situación de perfecta justicia procesal? En principio debe haber una presunción favorable a que, satisfechas las condiciones de igual libertad en la regla, sus resultados serán probablemente acordes con esos valores. El gobierno *del* pueblo, si es realmente ejercido *por* el pueblo (es decir, según una mayoría conformada por los requisitos sustantivos), tiende a ser asimismo un gobierno *para* el pueblo (esto es, en beneficio de la igualdad y libertad de sus individuos). Ese sería el procedimiento ideal que prestaría a sus decisiones una legitimidad indudable<sup>36</sup>.

5. Intentemos esbozar algunas conclusiones. Recuértese que son otras tantas réplicas que ofrecer a quienes se contentan —por interés, desinterés o simple desconocimiento— con aquella concepción formalista de la democracia.

- Que, aunque ya se adelantó, la democracia no puede prescindir de ninguna de sus dos dimensiones, procedimental y sustantiva, pero menos aún de esta última: sin referencia a los presupuestos morales o valores contenidos en su sustancia, no habría democracia o no duraría mucho el régimen que usurpara ese nombre<sup>37</sup>.
- Que lo que aquí está primordialmente en juego no es tan sólo una aproximación teórica, sino nada menos que la legitimidad misma de nuestros regímenes democráti-

<sup>34</sup> R. DWORKIN, *Freedom's Law*, 34, citado en WALDRON, cit., 352.

<sup>35</sup> A. MARMOR, «Authority, Equality and Democracy», *Ratio Juris*, vol. 18 (septiembre de 2005), 3.

<sup>36</sup> «Una ley o un programa es suficientemente justo, o al menos no es injusto, si, cuando tratamos de imaginar cómo resultaría el procedimiento ideal, decidimos que la mayoría de las personas que toman parte en este procedimiento y cumplen sus estipulaciones estarían a favor de esta ley o de este programa...» (RAWLS, *Teoría de la justicia*, cit., 397-398, respectivamente para los textos del comienzo y final de párrafo). MARMOR añade una interesante razón moral para obedecer decisiones equivocadas en virtud del deber de apoyar a un régimen democrático razonablemente justo (art. cit., 342-343).

<sup>37</sup> «La democracia no es solamente un método, sino también un ideal: es el ideal igualitario. Donde este ideal no inspira a los gobernantes de un régimen que se llama democrático, la democracia es un nombre vano. Yo no puedo separar la democracia formal de la democracia sustancial. Tengo el presentimiento de que donde existe solamente la primera un régimen democrático no está destinado a durar» (Carta de BOBBIO a G. FASSÓ, en FERRAJOLI, *Principia juris 2*, cit., 109, n. 7).

cos y de sus políticas. Las inferencias que un DWORKIN extrae no pueden ser más contundentes: «...a menos que tales condiciones [las revisadas en las páginas precedentes, A.A.] se cumplan por lo menos sustancialmente [entiéndase: en lo fundamental, A.A.], la regla de la mayoría no es ni siquiera legítima, no digamos ya democrática». Por si no acabara de entenderse: «... es evidente que la mayoría no tiene derecho a gobernar a menos que se cumplan las condiciones expuestas»<sup>38</sup>.

- Que pueden darse varias combinaciones entre lo mayoritario y lo sustancial o propiamente democrático, de suerte que habría que atreverse a enunciar ciertas tesis que a muchos sonarán chocantes cuando no intempestivas<sup>39</sup>. Por ejemplo, que hay decisiones no mayoritarias que son en su sentido fuerte democráticas: lo son los veredictos del jurado estadounidense, pese a que sus decisiones deben tomarse por unanimidad. O bien que la decisión no mayoritaria no tiene por qué ser antidemocrática o injusta, siempre que respete la igualdad cívica de los individuos. O que, por último y la que más nos interesa, *la decisión mayoritaria no es necesariamente democrática* (si desatiende o perjudica la igual libertad de muchos o pocos). No sólo, como es habitual, cada vez que la incompetencia ciudadana permite su fácil manipulación por parte de los gobiernos de turno. La mayoría pierde su fuerza moral si los puntos de vista de minorías aisladas —incluidas las intelectuales—, tanto o más meritorios, son desdeñados ante los de una mayoría relativamente unida. Lo que es más preocupante: el sistema mayoritario puro ofrece a las mayorías un aliciente para violar condiciones institucionales de la democracia (como la libertad de expresión) o derechos vitales de los individuos (como la libertad religiosa de las minorías) con vistas a asegurar el mantenimiento de su poder político.

- Que, al final, seguramente todavía vale para el año 2012 lo que DEWEY ya preconizaba en 1927: «El gobierno de la mayoría [...] nunca es *meramente* el gobierno de la mayoría», porque llega a serlo gracias a servirse de medios por los que se forman y transforman las opiniones de la gente. Pues bien, hoy como entonces, «la necesidad esencial [...] es la mejora de los métodos y condiciones de debate, discusión y persuasión. Este es *el problema del público*»<sup>40</sup>. Lo era entonces y lo es hoy.

### 3.

Al final, sería bueno poner a prueba una muestra teórica del mayoritarismo reinante y lo haré mediante una revisión crítica parcial de la conocida obra de J. WALDRON, *Derecho y desacuerdos*<sup>41</sup>. No se pretende sugerir con ello que ésta sea una teoría nacida de (o con vistas a alimentar) aquella conciencia tan popular. Esta última seguramente ni siquiera comparte algunas de las tesis más extremas de aquella reflexión. Pero parece indudable que esa extendida creencia de la que hemos partido encuentra en este trabajo académico alguna justificación que la refuerza y ciertas conclusiones aún implícitas pero a las que lógicamente apunta.

<sup>38</sup> R. DWORKIN, *Justicia con toga*, cit., 152.

<sup>39</sup> Para esas tesis que vienen a continuación, A. GUTMANN, «Democracy and Majority Rule...», cit., 229-234.

<sup>40</sup> J. DEWEY, *La opinión pública y sus problemas*, cit., 168-169.

<sup>41</sup> Barcelona, Marcial Pons, 2005. En adelante, la paginación de las ideas o textos citados de este libro irá entre paréntesis.

### 3.1. La justificación por el desacuerdo insuperable

El recurso a la regla de la mayoría resulta inevitable en cuanto reparemos en la presencia absolutamente universal de los desacuerdos a la hora de adoptar una decisión en cualquier esfera o situación políticas. Aceptémoslo, pese a que seguramente muchas de esas discrepancias podrían atribuirse más a la incompetencia ciudadana que a las distintas opiniones reflexivas de sus sujetos. En último término, sostiene WALDRON, la política es la forma de gestionar los desacuerdos acerca de los asuntos públicos (315). El problema surge cuando esta realidad insuperable del pluralismo se presenta, si bien con notables titubeos, como la negociación *a priori* de valores sustantivos. ¿Nos resignaremos ante tesis tan discutible?

1. Para esta concepción, lo primero y esencial en una democracia es el procedimiento decisorio. Afirmar, por ejemplo, que en una sociedad ciertos derechos deben prevalecer sobre la voluntad de la mayoría y quedar a resguardo de ella, implica que ya se ha salvado el seguro desacuerdo que esa cuestión suscitaba. Ha sido preciso entonces «que en un estadio anterior el derecho a X haya estado de hecho al alcance de un procedimiento de decisión que abordara la cuestión de si la comunidad debía comprometerse con este derecho» (362). O sea, que tiene que haber una regla decisoria última —la mayoritaria— si queremos evitar una cadena interminable de desacuerdos.

Uno replicaría que esa regresión no tiene que remontarse por fuerza al infinito. Podríamos ponernos pronto de acuerdo en que esos derechos últimos se condensan en la igual libertad, precisamente porque esta igual libertad está presupuesta en el derecho mismo a participar en ese procedimiento. Pero cabría asimismo decir que, por mucho que haya habido que recurrir a una regla decisoria, eso no anula el hecho de que esa regla deba siempre referirse a esos valores presupuestos, sean explícitos o implícitos. Pues ya sabemos que una regla como la mayoritaria no ha creado tales valores, sino que se limita a expresarlos y a concretarlos en forma de derechos. Hasta lo reconoce expresamente nuestro autor: «la idea de los derechos está basada en una concepción del ser humano esencialmente como un agente dotado de razón, con una habilidad para deliberar moralmente», etc. (298)<sup>42</sup>.

El caso es que, si no existe acuerdo posible de mínimos sobre un número reducido de valores fundamentales (como igualdad, libertad o justicia), entonces ya no hablamos de personas capaces de someterse a un procedimiento democrático. Sencillamente, porque ni son demócratas ni aspiran a serlo. Este género de desacuerdo radical manifiesta una pluralidad que no se deja sumar y resolver mediante la regla de la mayoría. Hay otra clase de desacuerdo de valores, sin embargo, que tiene lugar en un plano penúltimo o secundario: el que se produce en su aplicación a los hechos, en su enjuiciamiento y evaluación. Sólo este desacuerdo puede considerarse objeto de un pluralismo legítimo. La regla mayoritaria es la única regla decisoria congruente con el

<sup>42</sup> Los mismos autores de la introducción a esta obra insisten en que «la posición procedimentalista de la legitimidad política que adopta WALDRON es inestable, ya que cualquier discrepancia o discusión acerca de cuál es el mejor procedimiento [...] para tomar decisiones políticas, sólo puede responder a criterios (y por lo tanto a desacuerdos) sustantivos» (R. GARGARELLA-J. L. MARTÍ, «Estudio preliminar», cit., XXVI). Esa inestabilidad explicaría, según creo, sus aparentes incoherencias en esta materia.

ideal democrático; pero por eso mismo no es compatible con *todo* pluralismo, sino sólo con un pluralismo *tolerable* (o de lo tolerable).

Claro que podrá haber desacuerdo incluso acerca de los derechos mismos, pero entonces deberá añadirse que los desacuerdos pueden ser también *ilegítimos*. Serán democráticamente inadmisibles los que nacen de negar elementos esenciales de la democracia misma. De poco sirve matizar que los desacuerdos sean «de buena fe» (362), porque los disparates no dejan de serlo por mucho que les anime la mejor intención. Lo que importa es excluir las disensiones en torno a derechos incontrovertibles, que la regla de la mayoría no puede suspender o recortar... so pena de negar su propio sustento o razón de ser. Pluralidad no es lo mismo que pluralismo. El pluralismo en un principio democrático que no acoge todo lo plural, sino que regula sus requisitos para que lo plural pueda ser acogido.

Es verdad que la democracia versa en parte sobre la democracia (354), pero no será precisamente con el fin de cuestionar sus fundamentos y renegar de ella. Tanto los derechos requeridos para la constitución de la democracia como para la legitimidad o respetabilidad de sus decisiones, en suma, los «derechos asociados a la democracia» (338-340), no admiten desacuerdos capitales. Habrá asimismo divergencias en los criterios de justicia prevalentes. Pero no podrá haber discrepancias en cuanto al derecho igual a participar en lo público. Si pues «no debemos *perder la esperanza* de una reflexión sustantiva» acerca de los derechos (291), esa reflexión nos enseñaría que, para ser democrático, el pluralismo deberá ser un pluralismo limitado. Como los antagonistas no compartieran el supuesto de la igual dignidad de los seres humanos, por ejemplo, no arreglarían sus discrepancias mediante votación; se servirían del engaño o de la fuerza. En lugar de valorarse por igual, todos darían mayor peso a su propia voluntad; aquel pluralismo radical no puede ser inclusivo, porque los sujetos rechazarían ser medidos unos con otros por los mismos criterios. He ahí cómo la decisión por mayoría emana de valores o presupuestos morales relativos al ser humano y sus derechos. Esto ya lo sabe WALDRON, para quien el ser humano es un «portador de derechos», dotado de «dignidad y autonomía» (266; 337)..., pero a veces se diría que lo olvida. Pues bien, sólo este núcleo sustantivo común *justifica, hace posible y limita* —las tres funciones a un tiempo— el ejercicio de la regla de la mayoría como procedimiento.

2. De manera que habrá que distinguir con RAWLS entre el pluralismo *razonable* e *irrazonable*<sup>43</sup> o, en otras palabras, entre unos desacuerdos *tolerables* y otros *intolerables*. Según este léxico, doctrinas irrazonables serían las concepciones del bien inasimilables por esa concepción de justicia que los ciudadanos han de compartir en una sociedad democrática. «Muchas doctrinas son sencillamente incompatibles con los valores de la democracia»<sup>44</sup>. Serían irrazonables —y por lo mismo intolerables— por negar los principios mismos de la justicia política, principalmente el supuesto básico de unos ciudadanos iguales y libres que postula la razón pública. Y no hay duda de la eficiencia práctica de tales ideas, cuando su difusión puede comprometer esa justicia esencial de las instituciones básicas de la sociedad... (*ibid.*, 249).

<sup>43</sup> *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica, 1996, 94-95. Son doctrinas irrazonables las «que rechacen una o más libertades democráticas» (95, n. 19).

<sup>44</sup> *La justicia como equidad*, Barcelona, Paidós, 2002, 64. A la inversa, habría que calificar a los intolerantes de personas irrazonables (*ibid.*, 64, 253-254 y 258-260).

Una distinción tan crucial, sin embargo, parece ausente del planteamiento de WALDRON. Amparados en la seguridad de que siempre habrá desacuerdos, nos ahorramos entonces la tarea de discernir los legítimos de los que no lo son. Pero una cosa es desechar así la pretensión del consenso (134), un rechazo aceptable siquiera por realista, y otra bien distinta conceder *igual* peso a los puntos de vista de cada cual (137), que resulta incoherente. En llamativa coincidencia con lo que declara el manido tópico, se postula el respeto de todas las concepciones, opiniones y conciencias de los demás (362), como si ello fuera equivalente a respetar a las personas mismas y como si el respeto debido a esas opiniones no consistiera justamente en contrastarlas para medir su grado de verdad respectiva. La igual dignidad de las personas no iguala el desigual valor de sus opiniones.

3. En cuanto se elude el esfuerzo de la deliberación (un empeño que tal vez redujera el índice de desacuerdos), sólo queda acudir a la votación. A la postre, «una cultura del desacuerdo [es] una cultura que entiende que, al fin y al cabo, lo único que podemos hacer respecto al mismo es contar los síes y noes» (366).

Ningún demócrata, ni el miembro más entusiasta de la secta deliberativa, se mostrará dispuesto a prescindir de la necesidad de una votación al final del proceso decisorio y de contar los votos. Todos aceptarán que «a menos que tengamos mucha suerte», siempre habrá alguna disonancia entre lo que consideramos la decisión política correcta y la que sale al fin investida de autoridad en el proceso de decisión (293 y ss). Pero siendo indudable que la respetabilidad de la decisión mayoritaria estriba en su capacidad de resolver el problema engendrado por los desacuerdos, no lo es tanto que lo resuelva «de modo respetuoso para todos» (142). Para depositar tamaña fe en la virtud de la regla de la mayoría habría que revisar el grado de cumplimiento de sus estrictos requisitos, como ya vimos.

Aquella tesis concluyente sobre la necesidad de agregar votos resulta, pues, simplificada. Por razonable que sea, a causa de las circunstancias de la política, la votación sometida a la regla de la mayoría es un procedimiento arbitrario; se parece más a lanzar una moneda al aire que al ejercicio de la razón (108-109). De ahí que aquella operación aritmética no sea lo único que cabe hacer, sino más bien lo último. *Previamente* se requiere que los desacuerdos encarnen en argumentos, que no haya otra manera de solventarlos o disminuirlos y que los agentes morales hayan cultivado su capacidad de pensar la relación entre sus intereses y los ajenos. Al fin y al cabo, «la posesión de esta capacidad —un sentido de la justicia, si se prefiere— es la base principal para tener competencia democrática» (337). ¿Pero acaso no demanda todo ello un formidable programa de educación cívica?

Por aquí se revela una de las mayores debilidades que aquejan a la doctrina mayoritarista. Decir que el gobierno popular es muy distinto según fomente una mayor o menor deliberación (331) es confesar por lo bajo que sin deliberación ese gobierno mayoritario será muy deficiente. El mayoritarismo estaría más cerca de justificarse si la mayoría fuera capaz de formar juicios maduros sobre las cuestiones comunes. Pero refugiarse en la autoridad de la regla de la mayoría, sostenida a su vez en nuestros iguales derechos de participación, incurre en una trampa demagógica: la igualdad de los ciudadanos en la mera incompetencia no es la igualdad democrática. Así que nada cuesta corroborar en este punto la sentencia de B. BARBER: «Sin

educación cívica la decisión democrática es poco más que la expresión de prejuicios privados»<sup>45</sup>.

### 3.2. ¿Todo al alcance de la mayoría?

Pero la sorpresa llega a su colmo casi al final del libro. Brota entonces la pregunta crucial: «¿Cómo pueden los derechos estar seguros si están a merced de la decisión de la mayoría?». ¿Cómo pueden respetarse los derechos en un proceso que no pone límites *a priori* a los resultados políticos? Y escuchemos su respuesta no menos crucial: «Sí, todo *está* al alcance de nuestra mano en una democracia, incluyendo los derechos asociados a la democracia misma» (361-362). No aventuremos que tan irrefrenable pretensión sea compartida por cada integrante de las mayorías políticas, pero podría revelar una tendencia imparable de la lógica mayoritaria. Vayamos por partes.

1. Parece innegable que nos hallamos ante el rostro político de la «tiranía de la mayoría», por lo demás nada alejado del sentido que le imprime TOCQUEVILLE, según se vio más atrás. La doctrina se muestra contraria a la de KELSEN, para quien la voluntad colectiva no nace del dominio de la mayoría sobre la minoría, sino como resultado de la influencia recíproca entre ambos grupos; en una palabra, de su compromiso<sup>46</sup>. Pero esta mayoría de WALDRON se mostrará tiránica por una ilimitada prepotencia que no admite restricciones. Su derecho consiste precisamente en no ceder ninguna de sus competencias a órganos contramayoritarios que, ya sólo por eso, se convertirían en antidemocráticos. Bien mirado, aquel «derecho de los derechos» en una sociedad democrática no es el de la igual participación de todos en la vida pública; sería el de cualquier mayoría política que vaya conformándose, porque ésta detenta incluso el derecho de abolir aquél... Las indudables ventajas de la regla de la mayoría se invierten en este autogobierno absoluto.

2. Lo menos que cabe decir es que se trata de una conclusión contradictoria. Por extremar la coherencia con la presunta insuperabilidad de los desacuerdos, se desemboca en la total incoherencia con otros varios postulados centrales de este ensayo. Pero la máxima prueba del sinsentido de la corriente ecuación entre dominio de la mayoría y sistema democrático sería la mera *posibilidad* lógica y práctica de que la democracia pudiera acabar consigo misma. Mantener semejante tesis no resulta desconcertante sólo «desde algún punto de vista», como llega a insinuar el autor, sino desde cualquiera.

No vale aceptar una regla que desdiga de los valores expresos en que se apoya. Si una mayoría puede atentar contra los mismos derechos asociados a la democracia (más aún, los «constitutivos» de ella), la democracia podrá negarse a sí misma *mayoritariamente*, pero no democráticamente. Sería absurdo suponer que la no-democracia fuera producto de la democracia<sup>47</sup>; sólo sería resultado de la acción de no-demócratas

<sup>45</sup> *Democracia fuerte*, Córdoba, Almuzara, 2004, 359.

<sup>46</sup> *De la esencia y valor...*, cit., 146 y ss.

<sup>47</sup> «Ninguna mayoría está moralmente autorizada a lesionar derechos, libertades y oportunidades que son esenciales para la existencia y funcionamiento de la democracia misma. Es una *contradicción lógica* justificar una acción por una mayoría que viola esos mismos principios y procesos. Decir que una mayoría puede destruir

y de procesos antidemocráticos, eso sí, todos ellos mayoritarios. En el terreno de los principios la democracia no puede atentar contra la democracia, pero sí una mayoría en momentos y circunstancias dadas, como prueba con creces la historia reciente. De manera que un demócrata que se tiene por radical en su calidad de procedimentalista difícilmente será defensor de los derechos humanos, si se arroga la capacidad de (el derecho a) violarlos y suprimirlos en cuanto así lo determine la mayoría. En definitiva, una razón más de que el procedimiento decisorio democrático no se confunde con la esencia de la democracia es que gracias a él podríamos traicionar la sustancia (y, por supuesto, también el procedimiento) de la democracia misma.

Las incongruencias principales de esa omnipotencia de la mayoría residen en que una mayoría tendría así un supuesto derecho democrático a anular con sus decisiones la dignidad y autonomía de las personas que tanto celebraba su teoría. Más en concreto, de aquel lema «Todo a nuestro alcance» que WALDRON consagra se desprende, por ejemplo, que la mayoría podría impunemente violar los derechos de la minoría. Pero no será un derecho universal el que, llegado el caso, puede despojar a otros de los mismos derechos. ¿Reinaría un estado de libertad allí donde se puede privar arbitrariamente de la libertad?<sup>48</sup> Con igual fundamento, la mayoría podría renunciar asimismo a sus propios derechos, sólo que no parece que ello sea un empleo legítimo de la regla mayoritaria. No hay derecho a renunciar a tener derechos, no hay libertad para no ser libres. Podemos prescindir de su uso, pero no del derecho mismo, pues sería absurdo negar un derecho en nombre de ese mismo derecho.

3. Algunos hacen notar que en esta capacidad suicida de la democracia se encierra idéntica aporía lógica que en la idea de omnipotencia divina. Al igual que Dios podría autodestruirse si es omnipotente, «la misma regla fundacional del sistema hace legítimo romper con el sistema; de lo contrario no sería la última regla»<sup>49</sup>. ¿Y si esa analogía revelara justamente lo contrario?

Si Dios pudiera destruirse a sí mismo, no demostraría así ser omnipotente, sino que se ha vuelto un Dios loco por suicida, lo que sería contrario a la propia idea de divinidad. La omnipotencia tiene que ser congruente con el resto de sus propiedades: ese Dios omnipotente no puede aniquilarse si ha de ser asimismo eterno, omnisciente y la suma bondad. De manera parecida la democracia no demostraría su fortaleza como decidiera por mayoría dar paso a un régimen autocrático, sino su evidente debilidad. Sólo su flaqueza en convicciones democráticas explicaría esa entrega de la mayoría; a esa omnipotencia mayoritaria le corresponde precisamente la impotencia democrática. La democracia posee otros atributos incompatibles con un eventual propósito de autoextinción: ya sea su voluntad de justicia o la creencia en la dignidad humana. Una vez más, la regla mayoritaria conduce a semejante desatino tan sólo cuando desata por inconsciencia su vínculo con la sustancia normativa de igual libertad. Esta última regla

---

la democracia no significa que la mayoría esté autorizada a hacerlo» (R. DAHL, *How democratic is the American Constitution*, New Haven, Yale U. Press., 2002, 165). Pero quien lo prohíbe no es ninguna autoridad democrática, sino la propia idea de democracia.

<sup>48</sup> WALDRON parece contradecirse de nuevo, porque líneas después admitirá que no hay derecho a retirar el sufragio al que disiente o evitar la deliberación, etc. (365). Si el lector no entiende mal su proclama mayoritaria, sin embargo, la mayoría podría decidirlo tranquilamente.

<sup>49</sup> J. M. RUIZ SOROA, *El esencialismo democrático*, Madrid, Trotta, 2010, 31.

del «juego» democrático siempre es penúltima respecto de lo que sustancialmente se está jugando.

4. Reparemos, por fin, en algo que puede pasar inadvertido al lado de esta hipotética catástrofe. Si se admite tan descomunal efecto negativo de la regla mayoritaria (la excepcional decisión «democrática» de trocarse en el régimen opuesto), con mayor razón habrá que admitir la mucho más alta probabilidad de que esa misma regla absolutizada produzca a diario consecuencias parciales perversas. Se calificarán de democráticas por costumbre, pero por nada más.

WALDRON reconoce que la premisa básica de su argumentación ha sido que la política no se limita a ser una lucha despiadada de intereses, que «la política democrática no es necesariamente así», aunque enseguida añade que quizá esté equivocado: «tal vez la política es sólo un juego de intereses» (363). Que toda política (incluida la democrática) implique un conflicto de intereses, eso forma parte de su definición compartida desde muy antiguo; en torno a ella no hay desacuerdo posible. El desafío democrático radica en que no sea *tan sólo* eso y que *además* pueda orientarse hacia el logro de una vida pública más justa. Pero la mera probabilidad de aquel enfrentamiento, si es que no la certeza, ya bastaría para ser cautos en proteger nuestros derechos.

No hace falta, pues, recurrir al *pánico* para explicar nuestra prevención frente a ese ilimitado autogobierno (362). Basta con temer que una mayoría provista de escasos argumentos democráticos y de excesivas pasiones pueda en múltiples circunstancias echar a perder en una sociedad bienes públicos como la paz o la justicia. A fin de impedirlo, el tratamiento académico acostumbrado pone el acento en aportar razones a favor de la constitucionalización de los derechos, de su revisión judicial, etc. Pero eso son palabras mayores que pasan por alto riesgos más regulares en que incurre toda mayoría que imagine estar libre de limitaciones sustantivas. Tanto si formamos parte o no de la mayoría, tanto si somos partidarios de que toda decisión la adopte el Parlamento o de delegar alguna en un órgano contramayoritario, lo mismo si la materia sometida a decisión es capital o más ordinaria..., lo razonable en un ciudadano sensato es el miedo permanente a la amenaza escondida en cualquier mayoría que considere que todo está a su alcance. Será un temor a que esa coyuntural mayoría haga o permita *lo que no debe hacer o permitir*, o a hacerlo/permitirlo *por malas razones* o a hacerlo/permitirlo *con carácter irreversible* (o de difícil reversibilidad).

Para mantener esta saludable actitud crítica tampoco es preciso sospechar por sistema de los otros y confiar sólo en uno mismo. Al contrario, precisamente por la sobrada experiencia de nuestros propios errores en materia pública, sabemos que podemos equivocarnos gravemente y que no merecemos disponer del derecho irrestricto a fijar el destino de nuestra comunidad el día que formemos parte de la mayoría. Se nos explica que, como portadores de derechos que somos, debemos confiar también en la capacidad de participar y responsabilizarnos en la toma de decisiones políticas (266). Tal vez fuera más apropiado decir que, en calidad de sujetos de derechos, tenemos el deber de aprender a desarrollar esa capacidad participativa; y más aún, cuando esa participación carece de límites... «Precisamente porque yo veo a toda persona como un potencial agente moral, dotado de dignidad y autonomía, desearía confiar al pueblo *en masse* la obligación del autogobierno» (*ibid.*). Pero que el ser humano sea en efecto un *potencial* agente moral no quita para que, en cualquier momento, pueda ser *actualmen-*

te un agente capaz de las mayores aberraciones. Las estructuras económicas y políticas de nuestras sociedades deparan incontables estímulos para esa conducta inmoral. Eso es lo que intentan impedir ciertos mecanismos de la democracia constitucional; lo demás es angelismo.

\* \* \*

Pero ni siquiera voy a rozar las cuestiones debatidas a propósito del «coto vedado» y del principio contramayoritario que instaura una democracia constitucional. Aunque me inclino hacia procedimientos diferentes de la simple remisión a un Tribunal superior, las razones que amparan limitar el poder de las mayorías me resultan convincentes<sup>50</sup>. Al término de este trabajo, sin embargo, mi propuesta es completar ese «control de constitucionalidad» por algo así como un *control de democraticidad*. Mientras aquél estriba en una revisión judicial y de naturaleza relativamente excepcional, éste instituiría un control ciudadano y más regular. Si el examen de los jueces (o de cualquier otro órgano que lo sustituyese) se ocupa de contrastar una norma pública con el texto constitucional, el examen de los ciudadanos sometería a escrutinio aquella norma (y la propia Constitución) conforme a los principios sustanciales y procedimentales de la democracia misma. En suma, la revisión posterior no tendría que excluir la posibilidad de una revisión anterior y más inmediata. Algunos han propuesto encomendarlo a «autoridades independientes» y también a «comisiones públicas», siempre de carácter colegiado, que pueden tomar la forma de foros abiertos, jurados o grupos de expertos, agencias ciudadanas de evaluación, etc., cuyos miembros ostentan un carácter inamovible y ejercen su función por tiempo limitado, que amplían la deliberación y contribuyen a una mejor decisión gubernamental<sup>51</sup>.

Sabemos que toda Constitución es el gran acuerdo en que, cada sociedad y momento histórico, plasma las exigencias políticas que considera democráticas tras un amplio debate. Pero no habría que olvidar que las Constituciones no constituyen modelos de imparcialidad (porque, como la nuestra, llegan a acoger derechos antidemocráticos tales como los históricos y forales) y que, por ello mismo, pueden ser justas o injustas<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Son muy esclarecedoras las reflexiones de ROSANVALLON. A su entender, en ese control alternan «dos formas de entender y construir la voluntad general en las democracias. Por un lado, una lógica de la cantidad, que hace prevalecer la opinión inmediatamente predominante; por el otro, una lógica del razonamiento, que introduce una obligación oponible de justificación». Y todo ello obliga a distinguir diversas temporalidades, argumentos y definiciones de la generalidad social en la decisión democrática (*La legitimidad democrática*, cit., 192 y ss.).

<sup>51</sup> P. ROSANVALLON, *La legitimidad democrática*, cit., 133-136, 207-208, 289-290. El mismo autor ya se había acercado al tema en *La contrademocracia*, Buenos Aires, Manantial, 2007. Ahí, frente a una democracia de legitimidad electoral, dibujaba tres modalidades principales que adopta una democracia de la desconfianza o de poderes indirectos: la vigilancia, la denuncia y la calificación (21-40). Para J. M. RUIZ SOROA («Un poder de contrapeso», *El País*, 16 de agosto de 2012), y como una forma de reactivación del eforado clásico griego, se trataría de «encontrar una forma de organizar institucionalmente un poder ciudadano que vigile y corrija al de los partidos políticos pero que, al mismo tiempo, no caiga en sus manos». Así sugiere, entre otras, la formación por sorteo (entre interesados) de asambleas de carácter especializado, cuya intervención fuera obligada en los desarrollos de políticas particulares y la de jurados electorales que fiscalicen la actividad de los diputados electos...

<sup>52</sup> F. LAPORTA, *El imperio de la ley*, Madrid, Trotta, 2007, 222-223 y 230-231. Su texto dice que pueden ser justas, aunque no hayan sido adoptadas democráticamente, o injustas, por más que sean producto de una deliberación democrática. En lugar de ese «democráticamente», ya se comprende que yo diría «mayoritariamente» (el juicio encerrado entre paréntesis es mío, no del autor del libro).

Convengamos entonces que recurrir a ella como definitiva instancia legitimadora, pese a sus inocultables deficiencias, y hacerlo para medir la adecuación o inadecuación de una norma a la letra de esa Ley básica..., probablemente significa un acercamiento legal más que sustantivo. La sugerencia de un control de democraticidad, en cambio, es introducir —frente a una democracia de partidos o de jueces— la idea de una *democracia militante*. La dimensión interactiva de la democracia implica una batalla cotidiana por la justificación de sus actos. Cada una de las decisiones de cierto calado de las instituciones políticas, lo mismo locales que estatales, sería revisada en público y por el «público» desde el criterio último del contenido o sustancia democrática.

Llegados a este punto, poco cuesta imaginar la poderosa objeción que aquí se levantaría por encima de las demás posibles. A saber, que no habría procedimiento, ni mayoría ni decisión política alguna que merecieran el título de «democráticos», sencillamente porque sería imposible que se atuvieran en todo a las exigencias que derivan de tal título. Pues si ese calificativo no debe confundirse con el de «mayoritario», resultaría que lo democrático vendría a superponerse con exactitud a lo justo y que lo injusto sería sinónimo de no democrático: ¿no habíamos quedado incluso en que los derechos políticos instaban al reconocimiento y prestación de los derechos sociales? La única democracia propiamente dicha encarnaría tan sólo en una sociedad perfecta. Habríamos elaborado una defensa a ultranza de la pureza democrática. Es lo que se desprende de aceptar que el ideal de la igual libertad contiene los criterios normativos últimos de la acción política que ni el procedimiento ni sus resultados deberían defraudar. ¿No estaríamos así ante un absolutismo de la sustancia, ante lo que cabría tildar de «fundamentalismo democrático»?

Una respuesta posible se encamina hacia esa distinción que dibuja el profesor LAPORTA entre los *principios* o exigencias ético-políticas y los *mecanismos* institucionales que sirven de vehículo para su realización<sup>53</sup>. Si los principios democráticos son abstractos y absolutos, los mecanismos que los encauzan en cada momento y lugar son concretos y relativos, de manera que sus resultados serán por definición limitados. Así las cosas, lo democrático será por definición un contenido normativo *gradual*, y *cada uno* de los regímenes e instituciones, procesos y leyes que lo pretendan se merecen ese adjetivo sólo en una porción mayor o menor. Como un ideal asintótico, su gracia consiste en reavivar la tensión entre los hechos políticos y ese ideal. El refrendo de la mayoría sería sólo, y en el mejor de los casos, un camino de aproximación hacia él. Pero el riesgo más notorio de la reducción de lo democrático a su carácter mayoritario es que tienda a neutralizar cualquier empeño crítico, a disuadir del análisis normativo o sustantivo ulterior, a procurar la permanencia de lo establecido. De tal manera que todo, lo decente y lo indecente, quedaría canonizado.

---

<sup>53</sup> F. LAPORTA, cit., 233.