

§ 21

Límites de la Democracia.

I. El límite de una aplicación del principio democrático de la identidad resulta del hecho de que es imposible la aplicación unilateral y exclusiva de uno de ambos principios político-formales—identidad y representación—, y ningún Estado puede estar formado con arreglo al principio de identidad y sin ningún resto de representación (§ 16, II, pág. 236). La lógica teórica del principio de identidad se hará valer siempre, es cierto, en una Democracia y aparecerá como algo evidente y palmario; sin embargo, ningún Estado democrático puede renunciar por completo a toda representación. Aquí encuentra la Democracia su primer límite natural.

II. Otro límite de la Democracia resulta de la naturaleza del *pueblo* en las distintas significaciones de esa palabra.

1. El pueblo, como magnitud no organizada oficialmente (arriba, pág. 280), sólo en ciertos momentos y sólo por el camino de la aclamación—así, pues, hoy, como “opinión pública”—es susceptible de actuar.

2. El pueblo como ciudadanos que eligen o votan dentro de un procedimiento regulado (arriba, pág. 278) puede:

a) *elegir* personas de su confianza; para ello depende en gran medida de las propuestas; transferirá a las personas elegidas la decisión de las cuestiones objetivas con arreglo a su competencia;

b) adoptar una decisión objetiva sobre un asunto por medio de la votación (el llamado *Real-Plebiscit*); a consecuencia del sufragio individual secreto, depende por completo del planteamiento de la cuestión; el pueblo, sólo puede decir aquí *sí* o *no*.

Lo mismo puede decirse de la iniciativa popular. Considerándolo con rigor, lo que ocurre en el caso de tal iniciativa es que unos iniciadores privados proponen un proyecto, planteando la cuestión de si ha de suscitarse la iniciativa;

la parte de los ciudadanos con derecho a voto que quiere la iniciativa, contesta entonces "sí" a la cuestión planteada. En el art. 73, 3, C. a., se prescribe que para la iniciativa popular, mediante la cual ha de ponerse en marcha un procedimiento de legislación popular, haya de ser base un proyecto de ley ya redactado. Por medio de la votación no puede, claro está, redactarse ningún proyecto de ley. En la determinación de si una décima parte (art. 73, 3, C. a.) o una vigésima parte (arts. 72, 73, 2, C. a.) de los electores quiere la iniciativa popular (en el procedimiento de inscripción de los §§ 31 y sigs. de la ley sobre referéndum, de 27 de junio de 1921), se dice tan sólo que "sí" a un proyecto de ley propuesto, y a la pregunta de si ese proyecto de ley debe servir de base a la iniciativa popular. En vías del sufragio secreto no puede el pueblo, si bien se mira, plantear una cuestión; sólo puede contestar a una cuestión planteada. La antes citada observación de TEODORO MOMMSEN acerca de la dependencia del pueblo reunido respecto del planteamiento de la cuestión por los magistrados (página 260), vale, infinitamente robustecida, para el procedimiento del sufragio secreto en la actual Democracia de masas.

Resumiendo en pocas palabras, cabe decir: el pueblo puede *aclamar*; en el sufragio secreto, sólo puede *elegir* candidatos que se le presentan y *contestar Sí o No a un problema formulado con precisión, que se le somete*.

III. La práctica de la Democracia moderna ha relativizado el principio democrático con ayuda del principio de la distinción de poderes, convirtiéndolo en un medio orgánico de la Legislación (arriba, pág. 302). Además, se excluyen ciertos *asuntos y materias*, en especial las *cuestiones financieras*, del procedimiento y métodos de la llamada Democracia directa, o se limita ese procedimiento en su aplicación a tales materias. Por último, puede, frecuentemente, evitarse el procedimiento de la Democracia directa mediante *declaraciones de urgencia*.

El art. 73, 4, C. a., contiene un ejemplo de tales limitaciones: "Sólo el Presidente del Reich puede disponer un referéndum sobre el presupuesto, sobre leyes tributarias y escalas de sueldos" (comp., arriba, § 20, I, 2, c), pág. 302, y I, 4, c), pág. 307).

Según el art. 73, 2, C. a., una ley cuya publicación se haya suspendido a propuesta de una tercera parte, al menos, del Reichstag, habrá de someterse al referéndum cuando lo proponga una vigésima parte de los electores; pero, según el art. 72, pueden Reichstag y Reichsrat *declarar urgente* una ley para la que haya pedido la suspensión una tercera parte del Reichstag, y el Presi-

dente del Reich puede promulgarla sin tener en cuenta aquella petición, con lo cual se excluye el referéndum del art. 73, 2. Según el art. 89, 2 de la *Constitución federal suiza*, puede iniciarse el referéndum sobre una resolución federal con fuerza general obligatoria, que *no sea de naturaleza urgente*. La ley fundamental relativa al referéndum sobre leyes y acuerdos federales ("Ley de referéndum"), de 17 de julio de 1874, determina en el art. 2.º: "La decisión de que un acuerdo federal... merecerá el trato de urgente, compete a la Asamblea federal." Así, pues, pudieron ser sustraídas al referéndum en Suiza, añadiendo la cláusula de urgencia, importantes asuntos, como la creación del Registro confederal de la propiedad (1911) y de la oficina federal para los seguros sociales, 1912 (FLEINER, ob. citada, págs. 403/4).

IV. *Critica del postulado: "La mayoría decide."*

FR. NAUMANN quería incluir ese postulado, como expresión de un principio democrático y de un sentimiento democrático, en la Constitución, que él concebía como un catecismo popular. El texto de la Constitución de Weimar no contiene la frase. Es quizá conveniente recordar, a este respecto, que la frase resulta equívoca y oscura.

1. En el postulado "la mayoría decide", la palabra "decide" significa, en una votación sobre una cosa, la resolución formal de una alternativa objetiva, y en una elección, la determinación de la persona elegida. En el primer caso decide la mayoría en cuanto que contesta Sí o No a una pregunta propuesta y formulada. La frase "mayoría decide" quiere decir entonces que se está de acuerdo en que la cuestión resulte definitivamente contestada del modo correspondiente a la mayoría de los votos emitidos. El que con ello se adopte una decisión respecto al *fondo* depende de la justicia y posibilidad de un planteamiento de la cuestión en simple alternativa.

2. La dependencia respecto del planteamiento de la cuestión comporta el que sólo por excepción decida *en el fondo* la mayoría numérica de los votos emitidos. La decisión objetiva suele estar ya, con frecuencia, en el modo de plantear la cuestión. Cuando la voluntad del pueblo se manifiesta ocasionalmente en aclamaciones irresistibles y en una opinión pública decisiva y sin contradicción, esto no tiene nada que ver con el procedimiento de sufragio secreto y determinación estadística de la mayoría. En tales casos, no es siempre seguro que una votación

secreta, organizada después, diese el mismo resultado que aquella inmediata erupción y expresión de la voluntad popular. Pues la opinión pública es portada, en general, por una mayoría del pueblo activa, y políticamente interesada, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos con derecho a voto no tiene necesariamente un interés político. No es en modo alguno democrático, y resultaría un principio político notable, el de que aquellos que carecen de voluntad política tengan la decisión, frente a los que tienen una voluntad de esa especie.

3. Cuando se dice aquí que quien plantea la cuestión tiene en su mano, por este planteamiento, el determinar la decisión objetiva, no quiere hacerse tan sólo una indicación psicológica; la influencia del planteamiento de la cuestión no resulta únicamente de la elección del momento de la votación, o de la posibilidad de encontrar formulaciones sugestivas en que ya se encuentre implícita la respuesta y pueda ser anticipada. Son cuestiones técnicas de la psicología de las masas, que aquí deben quedar a un lado. Tampoco debe hablarse de que la masa de los electores no puede estar, en muchos casos, lo bastante instruída, que le falta el conocimiento técnico y la capacidad de juicio, etcétera. Este punto de vista, precisamente, no puede ser aducido en una Democracia como algo definitivo, en ningún caso, porque el pueblo está en condiciones, según los supuestos de un Estado democrático, de adoptar cualquier decisión política. En las cuestiones políticas específicas que conciernen al pueblo como totalidad, sobre todo, frente a la distinción existencial de amigos y enemigos, pueden evacuarse en el momento oportuno las informaciones técnicas especiales y los detalles de técnica por los peritos competentes y responsables; no pueden ser tratados por la masa de los electores; pero tampoco constituyen lo propiamente político de la cuestión. La razón verdadera de aquella dependencia respecto del planteamiento de la cuestión consiste en que la mayor parte de los electores, en general, tiene la tendencia a comportarse de manera pasiva frente a la decisión y a sustraerse a ella. Así se explica, no sólo la alta cifra de abstenciones, lamentada con frecuencia, sino también y sobre todo, en cuanto a la mayoría de los votos *emitidos*, la tendencia demos-

trable a dar una respuesta que contenga un *minimum de decisión objetiva*.

Esto ocurre con todas las experiencias históricas y políticas realizadas hasta ahora. Algunas aparentes contradicciones, que pueden señalarse en los resultados de plebiscitos, se disuelven con facilidad al considerar qué resultado es el que contiene, de hecho, el *minimum de decisión*. Se ha hecho observar que los plebiscitos de los Gobiernos revolucionarios y napoleónicos arrojaron siempre un "sí". Las cifras de los resultados de la votación en Francia (según DUGUIT-MONNIER) son:

	sí	NO
Constitución jacobina de 1793	1.801.918	11.610
(no puesta en vigor)	(de 44.000 municipios	
<i>sólo uno</i> votó contra la República).		
Constitución directorial, 1795	916.334	41.892
Constitución consular, 1799	3.009.445	1.562
Napoleón, Cónsul vitalicio, 1802	3.568.885	8.365
Napoleón, Emperador de los franceses, 1804	3.574.898	2.569
Acta adicional (durante los 100 días), 1815	1.532.327	4.802
Golpe de Estado de Luis Napoleón, aprobado en 1851 ...	7.439.216	640.757
Luis Napoleón, Emperador de los franceses, 1852	7.824.189	153.145

Por el contrario, en Suiza, el referéndum parece decir de preferencia "no", al menos frente a leyes progresivas, por ejemplo, introducción del seguro de enfermedad y accidentes, acordada por los órganos legislativos federales en 1890 y rechazada por referéndum en 1900, hasta que un referéndum la aceptó en 1912; comp. CURTI: *Die Resultate des Schweizerischen Referendums*, 2.^a ed., 1911; HASBACH: *Die moderne Demokratie*, pág. 154. Se ha sacado de ello la conclusión de que los métodos de la Democracia directa son conservadores, o hasta "reaccionarios". En realidad, la mayoría de ciudadanos que contesta por medio del sufragio secreto no es ni reaccionaria, ni progresiva, sino simplemente apolítica; trata de eludir por eso una decisión objetiva y, cuando se ve forzada, da una respuesta que significa el *minimum de decisión*. El "sí" con que los ciudadanos franceses contestaron a los plebiscitos napoleónicos se explica, con entera independencia de las influencias electorales del Gobierno, porque, en realidad, se trataba de un hecho consumado, y la decisión estaba adoptada ya. Un "no" hubiera significado en este caso una nueva decisión política de consecuencias imprevisibles. Era más fácil decir "sí", y por eso dijo "sí" la mayoría. A la inversa, en el referéndum suizo: cuando la mayoría contesta "no" frente a la propuesta de una innovación, el "no" significa el *minimum de deci-*

sión objetiva, pues con el "no" se persiste en la situación preexistente, la cosa se deja quieta; resolución cuyo fondo de "decisión" es más reducido que la resolución de un cambio.

4. El método de sufragio secreto transforma al ciudadano con derecho a voto en un particular aislado, y le permite manifestar su opinión sin abandonar la esfera de lo privado. De una suma de la opinión privada de particulares no resulta ni una opinión pública, ni una auténtica decisión política. Puede, incluso, ser inicuo esperar tales decisiones de gentes particulares.

La mayoría, al menos, de la gente interesada en negocios no quisiera ser inútilmente molestada con decisiones políticas, en tanto no se trate de sus intereses económicos inmediatos. Un ejemplo de este desvío hacia las decisiones, que se desarrolla a la luz del día, tiene lugar ahora (1927) cada vez que los habitantes del Reich alemán exhiben banderas. La Constitución de Weimar determina en el art. 3.º: "Los colores del Reich son negro-rojo-oro. La bandera comercial es negro-blanco-rojo con los colores del Reich en el ángulo interior de arriba." En esta determinación se da un compromiso, y no una decisión entre los colores negro-rojo-oro y negro-blanco-rojo. Todavía no se ha producido una poderosa y decisiva aclamación del pueblo alemán. El resultado de una votación secreta vendría verosímilmente determinado por la disciplina de partido y no arrojaría ninguna mayoría que apareciera como mayoría dominante a la parte derrotada. Esa suerte de solución no podía ser, todavía al presente, el medio adecuado para una decisión tal. Una gran parte de la población, las gentes de negocios, manifiestan públicamente que tampoco ellos quieren decidirse, al no ostentar ninguna bandera, o presentar una "neutral", como la bandera del País, la de la ciudad, la del Papa, o una bandera comercial y privada hecha de propósito; como ilustración viva del postulado, "la mayoría decide".

5. Tampoco puede decirse con un criterio simplemente numérico que la "mayoría decide", cuando hay que atenerse a la mayoría de los votos emitidos. Antes bien, suele ocurrir que en realidad la decisión dependa de una pequeña parte. Cuando en una votación de un total de 100 votan con el Sí una parte integrada de 48, y otra parte de 48 con el No, se anulan aritméticamente ambas partes y decide la parte restante, de 4 entre los 100. Esto tiene una gran importancia objetiva en una pobla-

ción dividida en muchos partidos, porque no todos los partidos tienen el mismo interés en la cuestión a decidir. La cuestión de la escuela profesional, por ejemplo, puede ser decidida por un pequeño partido de defensa de inquilinos, cuyos miembros voten por razones tácticas a favor de uno u otro de los partidos interesados en la escuela confesional; una cuestión de política exterior o económica puede ser decidida por un partido que se interese sobre todo en la escuela confesional, etc. "La mayoría decide", pues, sólo en el caso de una plena homogeneidad de todos los votantes.

6. Cuando la mayoría no es otra cosa que el resultado de una adición de los votos emitidos por medio del sufragio secreto, puede perfectamente decirse "La mayoría *no decide*". Tal método de determinación estadística de la mayoría tiene sólo, en realidad, el sentido de un medio político limitadamente autorizado y limitadamente eficaz de participación de todos los ciudadanos en la vida del Estado. No se puede desconocer, sin embargo, que hay una especie de Democracia, la Democracia parlamentaria, que tiene interés precisamente en que ciertos contrastes permanezcan en estado latente y no sean llevados a decisión. El procedimiento de la decisión de la mayoría puede ser aquí un medio adecuado y deseado de evitar o suspender decisiones políticas. Puede aparecer como políticamente discreto no decidirse, y utilizar en esa forma la supuesta decisión mayoritaria. Entonces, la frase "mayoría decide" pertenecería ya a los *Arcana* de ciertos sistemas políticos, cuyo tratamiento sobrepasa el marco de una "Teoría de la Constitución".