

LA DEMOCRACIA: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO-PRÁCTICA

1. Introducción: evolución histórica y doctrinal. De Grecia al actual Estado Democrático-Liberal

Dictar una conferencia magistral sobre lo que quiera que sea la democracia a día de hoy es un objetivo, además de algo pretencioso, absolutamente fuera del alcance de quien escribe estas líneas. Únicamente, atendiendo muy agradecido a la petición del Colegio Mayor Jaime del Amo, nos sentimos capaces de intentar realizar, del modo más sintético posible, una aproximación al concepto de democracia, seguida de un conjunto de reflexiones alrededor de cómo se ha llevado a la práctica la misma, específicamente en España.

La reflexión sobre la democracia se remonta al momento en el que el hombre comenzó a pensar sobre su propia esencia. El primer concepto surge con los griegos: Platón, en “La República”, divide las distintas formas de gobierno¹ en monarquía, aristocracia y democracia. Esta división parte simplemente del número de personas que ejercen el poder, uno solo en la monarquía, unos pocos en la aristocracia, y el pueblo en la democracia. Sus formas degradadas, como es sabido, son la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Ninguna de estas formas, sin embargo, era la óptima para Platón, que abogaba por el gobierno de los sabios, del que quizá, a estas alturas, deberíamos ir olvidándonos con lamento.

Esta división, recogida por Aristóteles, se mantuvo en el imaginario colectivo prácticamente hasta el propio surgimiento del Estado y aun hasta nuestros días. Sin embargo, las características de esa democracia ateniense poco o nada tienen que ver con las del actual concepto de democracia. Más tarde volveremos sobre la tradicional distinción doctrinal entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos.

Tras la poliarquía de la época medieval, a fines del siglo XV los primeros teóricos del Estado identifican los elementos esenciales del mismo: población, territorio y, sobre todo, la soberanía, entendida como el poder político. Es importante entender el propio concepto de poder para seguir un razonamiento político riguroso.

El poder político se basa en la posesión de los instrumentos a través de los que se ejerce la fuerza física, es decir, es el poder coactivo. El hecho de que la posibilidad de recurrir a la fuerza física sea el hecho distintivo del poder político, no implica que éste se resuelva en el uso de la fuerza, sino que lo que caracteriza al poder político es la exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos de un contexto social. Esta exclusividad es fruto de un proceso paralelo a la criminalización de todos los actos de violencia realizados por sujetos que no ejercen legítimamente la soberanía. En definitiva, como señalaba Max Weber, la soberanía supone la titularidad del monopolio del ejercicio de la violencia legítima.

Pues bien, fundamentalmente a través de las obras de Bodino y de Hobbes se construye la teoría del Estado Absoluto. Es Elías de Tejada, en nuestra opinión, el que de un modo

¹ En esta época no se puede distinguir entre formas de Estado y formas de gobierno, ya que en este momento el Estado moderno, lógicamente, no existe. Actualmente, como veremos más adelante, se considera que la democracia ha pasado a ser una forma de Estado.

más lúcido describe esa “fractura política” que se produce en el *ordo medievalis* y que da lugar al nacimiento del Estado. De la difusión en la titularidad del poder político existente en la época medieval, con la llegada del Estado Absoluto, el poder, la soberanía, pasa a constituir la forma sustancial de la comunidad, a la vez que se concentra totalmente en manos del Rey. Todo esto acompañado, lógicamente, de las transformaciones sociales propias del momento, en las cuales no podemos entrar.

Avanzando en el tiempo, en la génesis del Estado Liberal en el siglo XVIII se encuentra el cada vez mayor protagonismo de la burguesía como clase social pujante. La burguesía, que detenta el poder económico real, decide emprender el asalto al poder político. Eso lleva, en la teoría, a la aparición de los grandes autores del Estado Liberal, fundamentalmente, Locke, Montesquieu y Rousseau, y, en la práctica, al advenimiento del movimiento revolucionario manifestado principalmente en la Revolución Francesa y en la Revolución de Norteamérica.

El nuevo Estado Liberal esgrimía como valores frente al Antiguo Régimen el individualismo, el abstencionismo estatal, la Constitución como norma suprema, el imperio de la ley (*rule of law*), la división de poderes y, sobre todo, el reconocimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos². Sin embargo, la democracia aún tarda un tiempo en llegar. Es importante tener en cuenta que el Estado Absoluto, en el que la ley se identifica con la voluntad del Rey, es sustituido por el Estado de Derecho, basado en el imperio de la ley. Este Estado de Derecho fue en un primer momento un Estado Liberal basado en las premisas antes señaladas. Sin embargo, este Estado Liberal fue fuente de importantes desigualdades³ que terminaron dando lugar, tras un larguísimo proceso de más de dos siglos, de revolución y contrarrevolución, a que el Estado Liberal de derecho se transformase en Estado Social y en Estado Democrático. Por esto, nuestra Constitución, en su artículo 1.1, establece que España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho.

El Estado Social, cuyos primeros desarrollos tienen lugar en los países escandinavos y en el modelo del *Welfare State* estadounidense, se caracteriza, como señala García Pelayo, por el reconocimiento de la igualdad no sólo formal sino también material de los ciudadanos. Esta igualdad debe ser garantizada por el Estado, lo que supone el reconocimiento de un conjunto de derechos sociales y económicos que deben asegurar, en términos de la doctrina alemana, la “procura existencial” de los ciudadanos, es decir, sus condiciones mínimas necesarias de existencia⁴.

Finalmente, la conquista definitiva del siglo XX es el advenimiento del Estado Democrático, que culmina las reivindicaciones iniciales de finales del siglo XVIII. El Estado Democrático implica fundamentalmente el reconocimiento de la soberanía nacional y de la participación de los ciudadanos en todos los asuntos públicos de un modo privilegiado a través del sufragio universal, así como la proclamación del pluralismo político, con una manifestación principal en los partidos políticos de masas, y social.

² Esta es la época de las grandes Declaraciones de Derechos, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano o la Declaración del Buen Pueblo de Virginia

³ No sólo desde el punto de vista económico sino también desde el político; la propia existencia de un sufragio censitario o capacitarlo es antidemocrática.

⁴ Los pilares del Estado Social son la Educación, la Sanidad y la Seguridad Social. El cuarto pilar tenía que haber sido la Dependencia, que ha tenido un escasísimo desarrollo a pesar de la Ley de Dependencia.

Este breve repaso a la evolución del Estado peca, desde luego, de una gran simplificación. De hecho, es aplicable únicamente a los Estados occidentales en los que la democracia se ha visto definitivamente asentada. Intentaremos apuntalar las cuestiones que han podido quedar en el tintero.

En primer lugar, a partir del surgimiento del Estado aparece la distinción antes citada entre formas de Estado y formas de gobierno. Las formas de Estado clasifican a éstos en función de la mayor o menor concentración del poder y de la distribución territorial de éste. Por ello, se habla de Estados democráticos y autocráticos y de Estados unitarios, federales y regionales. Las formas de gobierno han pasado a ser una categoría teórica aplicable en los Estados democráticos, donde se distingue entre formas de gobierno parlamentaria, presidencialista y asamblearia.

Esta distinción puede parecer estéril pero en absoluto lo es, y es que en el proceso evolutivo del Estado la democracia ha pasado de ser una forma de gobierno a una forma de Estado, hasta el punto de que hoy día, cuando se habla de las formas de Estado, se habla de Estados democráticos y Estados autocráticos. Por tanto, hablar de democracia no es hablar sólo de un concreto régimen político, sino de una concepción del Estado.

¿En qué momento se convierte la democracia en una forma de Estado? A través del surgimiento de la teoría del Estado-Nación y de la soberanía nacional. Rousseau entendía que la ley era el reflejo de la voluntad popular, para lo que elaboró la teoría de la soberanía popular: la soberanía residía en cada uno de los habitantes del Estado, que la ejercían a través de una democracia directa en la que los ciudadanos deberían poder participar, sin intermediarios, en los asuntos públicos. Esa concepción de la democracia, propia de la Atenas de los filósofos, no tiene operatividad en Estados habitados por millones de personas. Por ello, se construye el concepto de Nación, a la que se hace titular de la soberanía. De este modo, el concepto de Nación, al ser titular de la soberanía, se identifica con el concepto de Estado, lo que lleva al surgimiento del Estado-Nación. La Nación, al ser un concepto, tampoco puede actuar como titular de la soberanía, por lo que se tienen que elaborar mecanismos de representación de la voluntad de la Nación. Esto hace que la democracia directa se transforme en democracia representativa, y que su voluntad se manifieste a través de representantes elegidos por los ciudadanos que integran la Nación.

Ésta es quizá la mayor distinción entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos. Mientras que la democracia se concibe en la Antigüedad como una forma de gobierno en la que todos los ciudadanos libres, reunidos en el ágora, deciden sobre los asuntos públicos, la democracia contemporánea es una forma de Estado en la que un conjunto de representantes elegidos por los titulares de la soberanía gobiernan el Estado-Nación. Además de esta diferencia, Bobbio destaca cómo mientras que en la Antigüedad la democracia tuvo una connotación en cierto modo negativa, hoy día la democracia se valora muy positivamente e, incluso, como el único sistema posible.

Por tanto, la democracia no puede ser entendida únicamente como un sistema en el que el pueblo elige a sus gobernantes, sino que es una forma de Estado, con toda la complejidad que ello implica. En este breve estudio intentaremos desgranar cuáles son las características del Estado democrático y cómo se han trasladado estos caracteres en el mundo actual.

No podemos detenernos más tiempo en la evolución del pensamiento sobre las formas de Estado, por lo que nos centraremos en la distinción fundamental al tratar las formas del Estado contemporáneo. Esta distinción establece una dicotomía clara entre democracia y autocracia. Bobbio, en su obra *“El futuro de la democracia”*, señala cuáles son las reglas fundamentales de ésta, que además la distinguen de la autocracia. Podrían resumirse del siguiente modo:

- La modalidad fundamental de adopción de decisiones en la democracia es la mayoría, que impone que sus decisiones son vinculantes para el resto del grupo.
- La plena democratización exige la existencia del sufragio universal, ya que si no se reconoce el sufragio, no hay derecho a participar en los asuntos públicos.
- Se deben reconocer distintas alternativas de elección a los ciudadanos, que además deben tener reconocidos sus derechos y libertades fundamentales.
- Los poderes públicos deben actuar con publicidad y transparencia en la gestión de los asuntos de gobierno y administración.
- Se crean técnicas para la corrección de los errores del sistema sin necesidad de derribarlo.
- Por tanto, la democracia se caracterizaría por tres ideales: tolerancia, no violencia y fraternidad. Esto implica que se han positivado una serie de valores que pasan a formar parte del ordenamiento jurídico (volviendo al artículo 1.1 de nuestra Constitución, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político).

El Estado que reúna estas características podrá denominarse Estado Democrático-Liberal.

No entraremos en más calificaciones doctrinales ya que todas, de un modo más o menos ajustado, se ciñen a la bipolaridad entre democracia y autocracia. Partiendo de los principios que están en la base de la democracia, trataremos las características del Estado Democrático-Liberal contemporáneo.

Es García Pelayo, con su habitual lucidez, quien resume a la perfección los principios estructurales del Estado Democrático-Liberal contemporáneo. No debemos olvidar que en la democracia actual se entremezclan elementos ideológicos conservadores, liberales y socialistas, que han dado lugar a la síntesis actual en la que ahora vivimos. Estos principios estructurales parten de los dos valores fundamentales a los que apunta el Estado, que son la libertad y la igualdad. Del liberalismo se derivan los siguientes principios:

- El individualismo: todos los individuos son iguales y homogéneos y tienen derecho a realizar su libertad. Para ello, se deben reconocer de un modo solemne y patente un grupo de derechos individuales que acoten una esfera de libertad frente al Estado.

- Un principio de organización del poder que asegure esa libertad, es decir, la existencia de una división de poderes.
- La afirmación sin fisuras del imperio de la ley para todos los ciudadanos y para todos los poderes públicos.

De la democracia se derivarían los siguientes principios:

- La voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ellas.
- Por ello, el pueblo es quien detenta el poder, es el mismo sujeto del poder.
- De esta manera su voluntad se convierte en voluntad del Estado, sin apelación superior.

Una vez hechas estas aproximaciones teóricas iniciales a lo largo de este epígrafe, vamos a intentar identificar los rasgos efectivos de la democracia así como su aplicación real y las posibles críticas que se pueden realizar. Para ello trataremos con más detalle la soberanía nacional y la representación de los ciudadanos, los principios de división de poderes, libre competencia por el poder y temporalidad del poder, los logros de la libertad y la igualdad y los medios de defensa y corrección del sistema

II. Las bases de la democracia: delimitación teórica y aplicación práctica

a) La soberanía nacional y la representación

Anteriormente hemos visto las razones por las que apareció el concepto de soberanía nacional, que vino a sustituir el tradicional concepto de soberanía popular. El paso de la democracia directa a la democracia representativa tiene una importancia práctica fundamental: los representantes elegidos por los ciudadanos dejan de representar y, por lo tanto, estar vinculados a sus electores, para pasar a ser, cada uno de ellos, representantes de toda la Nación. Cabe recordar cómo en Francia los representantes de las ciudades llevaban los cuadernos de quejas de sus vecinos, que debían defender ante la Asamblea; este tipo de mandato recibía el nombre de mandato imperativo. Con la llegada de la democracia representativa y del sufragio universal, el mandato imperativo se convierte en representativo, de tal modo que los representantes no están directamente vinculados a sus electores. La propia Constitución, en su artículo 67.2, prohíbe el mandato imperativo.

El principal cauce de representación de los ciudadanos en una sociedad democrática son los partidos políticos, que, según el artículo 6 de la Constitución, expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos. Los partidos políticos son los únicos instrumentos que existen a día de hoy en España para aspirar al ejercicio efectivo del poder político.

A este modelo conceptual se le pueden dirigir, en nuestra opinión, cuatro críticas:

En primer lugar, el propio déficit democrático que existe en los propios partidos políticos. La Constitución, como hemos visto, exige que los partidos políticos tengan un funcionamiento interno democrático. Sin embargo, creemos que la realidad está muy lejos de esto. En la práctica, los partidos políticos son organizaciones en las que los poderes fácticos tienen más capacidad de decisión que los órganos creados por sus estatutos. Son organizaciones en las que el personalismo es preponderante y en las que las bases, muchas veces, son claramente ignoradas. Este fenómeno se manifiesta, de un modo muy especial, en la elaboración de las listas electorales y en la designación de los candidatos a Presidente del Gobierno.

Por otro lado, la férrea disciplina a la que están sometidos los parlamentarios a la hora de votar, ha hecho que el mandato, en opinión de gran parte de la doctrina, haya vuelto a ser imperativo, pero ahora no en relación con los electores, sino en relación con el partido. Esto es así hasta el punto de que algún autor, como Morstein, ha calificado el mandato representativo como un “*fósil constitucional*”.

Sin poder entrar en un análisis más profundo de la cuestión, debemos referirnos a que el poder de los partidos políticos es tal en las democracias actuales que se puede afirmar que hoy día vivimos, parafraseando el título de la gran obra de García Pelayo, en un Estado de Partidos. La influencia de estas organizaciones en la vida pública ha adquirido una fuerza una fuerza inusitada. Volveremos enseguida sobre esto, al hablar de la división de poderes.

Por último, no debemos olvidar dos reivindicaciones que cada vez tiene más fuerza en la sociedad, una de ellas de especial actualidad por el movimiento de los indignados. La primera es la sustitución de las listas cerradas por las listas abiertas y la segunda es el refuerzo de las instituciones de democracia directa. Respecto a la primera, nuestra opinión personal es que deberían hacerse las listas abiertas a la mayor brevedad, ya que es un mecanismo que contribuiría a paliar, aunque fuera en una cierta medida, las tendencias antidemocráticas existentes en los propios partidos. En relación con la democracia directa, la Constitución española ya ha reconocido diferentes instituciones de democracia directa (las modalidades de referéndum, la iniciativa legislativa popular, el Jurado, el Concejo Abierto...). Creemos que una mejor utilización de estas instituciones y la inclusión de otras (como el referéndum abrogativo de leyes del modelo italiano, por ejemplo) contribuirían a reducir el rodillo del Estado de Partidos. Sin embargo, no podemos olvidar los peligros de una utilización excesiva de la democracia directa, peligros relacionados con regímenes populistas e incluso autoritarios, por no hablar de la absoluta imposibilidad e inconveniencia de organizar referenda para cualquier asunto de Estado. Eso implicaría, directamente, la destrucción de la democracia representativa que, como hemos visto y, le pese a quien le pese, es la única posible en los Estados actuales.

b) La división de poderes

Quizá uno de los principios del Estado Democrático-Liberal más ignorados a día de hoy es la división de poderes. Este principio, formulado por Montesquieu en “*El espíritu de las leyes*” tenía como objetivo “*crear un estado de cosas*” en el que “*el poder detenga al poder*”. De ahí, la división del poder del Estado en los tres clásicos poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Tanta es la importancia de este principio que el

artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano afirma que “una sociedad en la que no existe división de poderes, no tiene Constitución”.

En España vivimos en un régimen parlamentario, cuya característica principal es la relación de confianza que se establece entre el Gobierno y el Parlamento. Ningún Gobierno puede ejercer sus funciones sin la confianza otorgada por el Parlamento, que además puede en cualquier momento retirarle su confianza a través, en nuestro país, de una moción de censura o de la denegación de una cuestión de confianza.

El propio Montesquieu señaló que el mayor peligro de un régimen parlamentario era la fusión del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. En España, se puede afirmar que esto ya ha sucedido. El modo en el que se tramitan las iniciativas legislativas ha hecho que el Parlamento se haya transformado en una especie de Cámara de segunda lectura de los proyectos de ley del Gobierno, que, si salen del Parlamento enmendados, es porque el Ministerio competente por razón de la materia, que hace un seguimiento exhaustivo de la tramitación parlamentaria, lo ha permitido. Este fenómeno, que se produce con gran intensidad en los Parlamentos en los que el Grupo Parlamentario que apoya el Gobierno tiene mayoría absoluta, se ve atemperado en cierto modo en un Parlamento con un juego de mayorías más equilibrado, pero en todo caso, la presión del Ejecutivo sobre el Grupo que lo apoya es muy fuerte; por suerte, en ocasiones algunos parlamentarios consiguen, no sin esfuerzo, librarse de esa presión, dignificar la función parlamentaria y hacer algo más independiente la tramitación legislativa.

El fenómeno de disolución del principio de división de poderes es, aparte de lo que hemos visto, más sutil, y está relacionado con el ya comentado fenómeno del Estado de Partidos. Los partidos políticos no están solo en el Ejecutivo y en el Legislativo, sino que han entrado de lleno en el Judicial, tanto en su gobierno, debido a la composición del Consejo General del Poder Judicial, como en la propia Carrera Judicial, a través de las asociaciones judiciales. Del mismo modo, la Fiscalía General del Estado depende directamente del Gobierno. Lo mismo sucede, y esto quizá sea lo más grave, con el guardián de la Constitución, en terminología de Schmitt; el Tribunal Constitucional es un órgano absolutamente politizado y clientelar respecto de los partidos políticos, que deciden completamente su composición. El Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, los organismos reguladores... Incluso los sindicatos y los medios de comunicación realizan sus estrategias alineándose con uno u otro partido. Con este panorama, el viejo principio anglosajón de los *checks and balances*, que se encontraba en la base de la división de poderes, se puede dar por fenecido. Si no se recupera el respeto por las instituciones, estaremos definitivamente perdidos.

c) La libre competencia por el poder

Otro de los principios que se encuentra en la base del Estado Democrático-Liberal es la libre competencia por el poder. Dicho en términos muy simples, cualquier ciudadano puede ser Presidente del Gobierno. El propio concepto de legitimidad democrática tiene, como se deduce del artículo 23 de la Constitución, una versión activa en relación con los electores, y una versión pasiva que permite a todos los españoles que reúnan unas condiciones mínimas acceder a los cargos públicos.

Para hacer realidad este principio, como ya hemos comentado, sólo se cuenta actualmente con los partidos políticos. Si bien nadie puede negar que en una democracia

representativa los partidos políticos sean necesarios, su excesivo poder debe verse limitado, frenado de alguna manera. Es cierto que son un cauce privilegiado según la Constitución para competir por el poder, pero creemos que no debe ser el único. Consideramos que deben fortalecerse los mecanismos para que los elementos independientes de la sociedad civil no sólo puedan actuar como contrapeso de los partidos políticos, sino que también puedan ejercer efectivamente el poder político.

Para llegar a este punto, se debe dar un paso previo en el que profundizaremos en el último epígrafe: la propia sociedad debe preocuparse por alcanzar una capacidad crítica por encima de los bombardeos de los partidos y de los medios de comunicación afines. Es vital la Educación y la formación de los jóvenes, para que sean capaces de formarse una opinión propia que luego puedan canalizar a través de un voto responsable, llevado por la razón y no por un sentimiento de identificación histórica con un partido, más similar al sentimiento que une a un equipo de fútbol que al razonamiento que debería unir a una determinada opción política.

Una vez logrado este proceso, que puede llevar décadas, sería necesario, y esto es una cuestión de gran actualidad, que los políticos vuelvan a tener en cuenta a los tecnócratas y a los expertos, así como a las asociaciones de representación de intereses. No se trata de una dicotomía falaz entre democracia y tecnocracia, se trata de aprovechar al máximo los activos de una sociedad desarrollada y formada.

En conclusión, si bien nadie en su sano juicio puede propugnar la desaparición de la política, ya que eso supondría propugnar la desaparición de la esencia del hombre, tampoco se puede abogar por la exclusividad de la política en los asuntos públicos. Es necesario que elementos independientes entren efectivamente en el poder, en todo lo que éste tiene de buena gestión, más allá del *imperium* y de la decisión política.

d) La temporalidad del poder.

Otro de los principios que debe estar, como diría Fraga, grabado con letras de oro en el frontispicio del Estado Democrático-Liberal, es la temporalidad del poder. El poder corrompe, esto lo dijeron los griegos, y como la mayoría de las cosas que se dijeron en esa época, esta afirmación se acerca mucho a una verdad universal. En este aspecto, es modélico el modelo estadounidense: cuando Roosevelt decidió saltarse la regla de corrección constitucional de no estar más de ocho años como Presidente de la Federación, se enmendó la Constitución para que ningún Presidente volviese a caer en esa tentación.

En ocasiones se argumenta que períodos de mandato demasiado cortos evitan la especialización de la clase política en la gestión de asuntos públicos y dificulta la verdadera realización de los programas de Gobierno. Sin quitarle toda la razón a esta afirmación, creemos que merece la pena correr el riesgo. Y más en un país como España, que cuenta con función pública que, con sus muchos y graves defectos, está al menos en sus más altos Cuerpos, preparada, especializada y con una larga experiencia en la gestión de los asuntos públicos.

En definitiva, consideramos preferibles los mandatos cortos en los que la continuidad de la acción pública se garantice por técnicos independientes que traten de defender, con

lealtad a los políticos a los que sirven, las opciones de administración, que no de política, más adecuadas para el bien común.

e) La libertad y la igualdad

Ya hemos señalado cómo la libertad y la igualdad son los dos valores principales que sustentan la democracia. Ventilar lo que implican estos dos conceptos en apenas una página es de una vanidad inexcusable, por lo que de antemano señalamos que simplemente trataremos de realizar una exposición de mínimos de lo que tiene que ver con esos dos conceptos.

La libertad existente en un régimen democrático se divide en libertad positiva y libertad negativa. Esta división parte de Aristóteles, se acuñó definitivamente por Constant y en nuestros días ha sido especialmente estudiada por Berlin. La libertad negativa implica la creación de una esfera individual libre de la intervención del Estado. Esto trae consigo el reconocimiento de los derechos fundamentales llamados de primera generación, libertades públicas o libertades propias del primer liberalismo (libertad religiosa y de conciencia, libertad de expresión, etc.) Las libertades positivas se identifican con los derechos de participación política. Como señala Berlin, el concepto de libertad positiva surge para responder a la pregunta “¿quién me gobierna y cómo me gobierna?”. Esta doble faceta de la libertad es fundamental para la existencia de la democracia ya que supone el reconocimiento de las libertades públicas y de los derechos políticos.

En relación con la igualdad, se deben combinar sus dos vertientes: la formal o igualdad ante la ley, y la material o igualdad en la ley. La primera es una conquista del Estado Liberal y supone el reconocimiento del Estado de Derecho, es decir, la plena sumisión de todos los ciudadanos y de todos los poderes públicos a la ley por encima de cualquier privilegio. La segunda se identifica con los logros del Estado Social y del Estado del Bienestar y con el concepto antes señalado de procura existencial. La igualdad material conlleva la aparición de las teorías sobre la discriminación inversa y la discriminación positiva, así como la aparición de los derechos fundamentales de tercera y cuarta generación, es decir, los derechos sociales, económicos, culturales y los que se han dado en llamar derechos de solidaridad.

El concepto de igualdad material, también denominado igualdad de oportunidades, es una consecuencia lógica de la necesidad de combinar la igualdad con la libertad. Es célebre la frase de Tocqueville “*igualdad de oportunidades sí, pero no igualdad a secas, porque la primera es parte de la libertad y la segunda no*”. De un modo muy resumido, la igualdad de oportunidades implica, por un lado, tratar igual las situaciones iguales y desigualmente las situaciones desiguales, y, por otro, asegurar a los ciudadanos las condiciones mínimas necesarias para subsistir, ya que, como señala Peces-Barba, un ciudadano que vive en permanente estado de angustia existencial por no tener cubiertas sus necesidades mínimas, no puede ni siquiera plantearse participar en los asuntos públicos.

Este doble reconocimiento de libertad e igualdad es la muestra del equilibrio al que intenta llegar el Estado Democrático-Liberal entre lo individual y lo colectivo, entre la iniciativa propia y la solidaridad.

La igualdad es sin duda una conquista de la democracia que debe ser preservada, pero, al igual que la libertad, no puede entenderse sin límites. Igual que la libertad tiene un límite en la libertad de los otros, la ilimitación de la igualdad produce que se caiga en el igualitarismo imperante, que genera profundas injusticias, y es que la igualdad no implica que haya que tratar a todo el mundo del mismo modo, sino que se deben identificar las diferencias para a partir de ahí descubrir cómo evitarlas. La Igualdad como ideología, como fin en sí misma, se ha convertido en objetivo de determinadas tendencias políticas, que parecen ignorar, aunque creer que lo ignoran implica ser muy bien pensado, los peligros que el igualitarismo encierra. Decir esto a día de hoy puede implicar recibir calificativos desagradables. Intentaremos justificarnos con más profundidad más adelante.

f) Las reglas del sistema

La democracia implica, además de todos los elementos que hemos visto, un conjunto de técnicas destinadas a asegurar el funcionamiento del sistema y a corregir los errores que se puedan producir. Quizá los dos mecanismos más importantes sean la regla de la mayoría y la jurisdicción constitucional. Ambos mecanismos son manifestación de un conjunto de valores suprajurídicos supuestamente positivados y recogidos en el Derecho efectivamente aplicable.

Ya nos hemos referido antes a la regla de la mayoría. La legitimidad democrática descansa en que se respete el criterio de la mayoría de los ciudadanos. Esta regla de la mayoría debe respetar las llamadas reglas del juego, es decir, esos mínimos valores que se han recogido en la Constitución (libertad, tolerancia, igualdad, pluralismo, no violencia, respeto a los derechos fundamentales) y que dan lugar a su vez a determinados mecanismos de salvaguarda del sistema: la reforma constitucional, la jurisdicción constitucional, las elecciones cada cuatro años, etc.

Éste es un tema apasionante conectado con la propia esencia de la democracia: la regla de la mayoría, el respeto a las minorías, la posibilidad de que la mayoría se equivoque, cuándo un Gobierno democrático se convierte en ilegítimo y cómo se podría proceder contra un Gobierno de este tipo... Estos son temas sobre los que en Europa hoy día se reflexiona poco, lo cual no se explica ni por nuestro pasado (un positivismo extremo nos llevó a la Segunda Guerra Mundial) ni por nuestro presente – la situación de crisis es el caldo de cultivo ideal para el surgimiento de un Gobierno autoritario –. La actual democracia europea debe reflexionar sobre cuáles son las líneas rojas que una democracia no debe superar y, sobre todo, en el caso de que se superen, qué se podría hacer para luchar contra una situación de este tipo.

En este punto, el cierre del sistema debería ser el Tribunal Constitucional, encargado de velar por la legitimidad del sistema en el caso de que todos los demás filtros se traspasen. La situación actual del Alto Tribunal nos hace dudar seriamente de que, en un caso extremo, estuviese a la altura.

III. Reflexiones finales: ¿qué democracia debemos esperar?

Vamos a iniciar estas reflexiones volviendo a Tocqueville. Este autor, en “*La democracia en América*”, alaba las facultades de la igualdad, ya que da lugar a clases

medias, evita conflictos sociales y elimina injusticias. La igualdad, según Tocqueville, *“es menos elevada, tal vez, pero es más justa, y su justicia hace su grandeza y belleza”*.

Concedido esto, Tocqueville traza un análisis de la sociedad democrática que podría ser perfectamente aplicado a lo que sucede a día de hoy: *“veo una multitud innumerable de hombres parecidos e iguales que dan vueltas sin descanso sobre sí mismos para procurarse de pequeños y vulgares placeres con los que llenar su alma (...) Sobre ellos se levanta un poder inmenso y tutelar, que se encarga él solo de asegurar sus goces y cuidar de su suerte (...) un poder paternalista que sólo trata de mantener a los hombres en la infancia...”*

Esto no es otra cosa que el despotismo democrático, que se caracteriza por que *“no quebranta voluntades, sino que las ablanda, las doblega y las dirige (...) no tiraniza, pero estorba, comprime, enerva, ahoga, embota, y reduce por último cada Nación a no ser más que un rebaño de animales tímidos e industriosos, cuyo Gobierno es el pastor”*.

Este autor remata sus reflexiones en otra obra, *“El Antiguo Régimen y la Revolución”*, donde afirma que las democracias que no son libres podrán ser ricas y prósperas, albergar cualidades privadas e incluso *“buenos cristianos (...) lo que no se verá nunca en semejantes sociedades son grandes ciudadanos y, sobre todo, un gran pueblo”*.

Si la persona verdaderamente inteligente es la que ve las cosas venir antes que el resto, Tocqueville tenía sin duda una inteligencia privilegiada, ya que la radiografía que hemos traído aquí podría aplicarse, con muy pocos matices, a la España actual. La constante queja sobre la clase política olvida una cuestión fundamental, una de las pocas verdades universales de la democracia representativa: los políticos son un fiel reflejo de la sociedad. Si los políticos españoles son unos advenedizos, manirroto, negligentes, corruptos, vagos, aficionados al nepotismo y cabestros, por muy triste que parezca, y por mucho que el eslogan hoy en boga sea que no nos representan, la realidad es que sí, sí nos representan Y he ahí la profundidad y la gravedad del problema.

Todas las críticas al régimen democrático español que hemos traído aquí son, en nuestra opinión, legítimas: excesivo poder de los partidos políticos, deterioro institucional, aplicación desigual de la ley, igualitarismo... Sin embargo, en nuestra opinión, estos fenómenos no son la causa, sino la consecuencia de nuestros males reales. Estas críticas aparecen como consecuencia de la ausencia de la existencia de un gran pueblo.

Cuando en un Estado cala el discurso de que todo es discutible y de que la única manera de decidir cualquier cosa es lo que decida la mayoría, cuando parece que se puede hacer todo lo que uno quiera ya que el Estado tiene que atender a todos nuestros derechos, pero no se debe cumplir con ninguna obligación, cuando se elimina el esfuerzo y la excelencia en la educación y en el trabajo como medio de conseguir los objetivos y cuando se enaltece la ideología al rango de religión civil en detrimento del necesario desarrollo individual de las personas, el resultado es una sociedad infantil, ni más ni menos. Del mismo modo que un niño está contento cuando ha comido, dormido y juega con su juguete, rompe a llorar cuando se le obliga a ir al colegio, la sociedad se mantiene doblegada, apaciguada y tranquila mientras la economía marcha bien; cuando el dinero, el gran juguete de los adultos, desaparece, la sociedad clama, llora y grita, no como un adulto que puede gobernarse por sí mismo, sino como un niño al que han alejado de la falda de su madre. Parece que todos somos iguales mientras nos vaya bien,

si las cosas van a peor, todo el mundo busca un lugar privilegiado en el orden de prelación de reformas necesarias.

A esto nos referíamos antes cuando señalábamos que un exceso de igualdad es tan malo como la ausencia de la misma. La igualdad material debe ser garantizada por el Estado en unas condiciones mínimas, a partir de ahí, cada uno debe construir su propio futuro. Otra cosa, la igualdad por imperativo, es caer en el despotismo. Estas ideas las resume mejor que nadie Montesquieu, que afirmó que *“la democracia debe guardarse de dos excesos: el espíritu de desigualdad, que la conduce a la aristocracia, y el espíritu de igualdad extrema, que la conduce al despotismo”*.

La consecuencia de esto es la corrupción, la aplicación desigual de la ley y la constante búsqueda en los demás de la culpa de nuestros males. A la clase política se le debe exigir diligencia, honradez, trabajo, esfuerzo y, sobre todo, la búsqueda del bien común. Pero insistimos en que es difícil que los políticos actúen de este modo si la propia sociedad no está dispuesta a asumir esas mismas reglas. Por poner un ejemplo práctico, el movimiento de los indignados ha perdido toda su legitimidad desde que ha empezado a incumplir la ley. Esto es así, pura y simplemente, salvo que consideren que la democracia actual no es legítima y estén llevando a cabo una modalidad del derecho de resistencia, algo que, de momento, no parece que esté sucediendo. Que no se nos entienda mal, el movimiento ciudadano que comenzó el pasado 15 de mayo ha cumplido, al menos, y es una importante aportación, una función de agitar la conciencia colectiva, pero su lamento nos recuerda más al de un niño enfadado que al de un adulto verdaderamente indignado, con razones de peso. El movimiento ha realizado propuestas concretas pero, extrañamente, aún no se sabe si pide el voto o la abstención. Si se pide democracia real, ha de ser, necesariamente, a través de las urnas. Y si quieren otra democracia y se consideran verdaderamente demócratas, habrán de lograrlo cumpliendo las reglas del juego que pasan, al menos, por dos requisitos: el estricto cumplimiento de la ley y la victoria en unas elecciones generales. Somos los primeros en defender que es necesario que la sociedad despierte, pero para exigir a los demás, primero hay que ser plenamente responsable de uno mismo.

La realidad es que hace falta educación y formación en libertad y en los valores del esfuerzo y de la honradez, y en la plena conciencia de que ser demócrata es, ante todo y sobre todo, ser responsable de uno mismo. La crítica al sistema debe ir acompañada de una autocrítica feroz de la propia sociedad civil que, durante los años de bonanza, ha estado adormecida, dando por cierto, al menos en lo ideológico y en lo moral, todo lo que decían los Gobiernos a los que ahora tachan de sátrapas e indecentes. Deberíamos pararnos a pensar en que el ser humano se caracteriza por su unidad esencial, no se entiende cómo los mismos que siempre han defendido el igualitarismo, el relativismo y el individualismo a ultranza en lo moral, pueden ahora reclamar grandes reformas y esfuerzos colectivos. Es ciertamente difícil esperar que quien afirma que su conciencia es su único límite a la hora de actuar, pueda atender a otra cosa en lo político, lo económico o lo profesional. Si la conciencia y los sentimientos de cada uno son la base de lo que se ha dado en llamar legislación social, es hasta lógico que lo mismo haya sucedido en las demás ramas jurídicas, en lo económico y en lo estrictamente político.

Lo que queremos decir es que todas las reformas que se demandan en España son necesarias, y que todos los debates sobre el modelo de Estado, la política económica, el sistema democrático y la nueva realidad internacional, deben acometerse con rigor y

con urgencia. Por supuesto, la clase política debe impulsar estos cambios, ya que tiene una responsabilidad fundamental en la dinamización de la sociedad, y desde luego que España cuenta con muchos políticos y con millones de ciudadanos trabajadores y decentes que están pagando la mala gestión de unos y de otros. Pero para que estas reformas y estos debates sean verdaderamente productivos, es necesaria en España una profunda regeneración moral, que pasa por recuperar una serie de valores que prácticamente se han perdido como consecuencia de la despreocupación general ante todo lo inmaterial, abanderada por la clase gobernante y recibida con complacencia por una importante parte de la sociedad que ahora, tras años de un camino pretendidamente tranquilo de ampliación de derechos y de crecimiento económico, le exige al Estado, como el hijo mal criado al padre concesivo, que le solucione todos sus problemas. El esfuerzo y la responsabilidad de cada uno deben ser los primeros pasos para salir de esta crisis, un esfuerzo que debe ponerse, fundamentalmente, al servicio de lo demás.

Sin esto, lo que diremos a continuación no sirve de nada. Partiendo de ahí, sin embargo, sí que podemos proponer algunas reformas del sistema para hacer de la democracia efectivamente existente una democracia más ajustada a sus principios:

- Reforma de la estructura interna de los partidos políticos en beneficio de una mayor democracia interna.
- Lucha contra el déficit democrático: beneficiar los elementos existentes de democracia directa y crear otros que aseguren que se cuente con la voluntad de los ciudadanos en determinadas decisiones de gobierno. Estas medidas, si bien son necesarias, deben adoptarse con un especialísimo cuidado, porque la mayoría a veces se equivoca y porque hay decisiones necesarias que, precisamente por ser antipopulares, no deben ser nunca objeto de referéndum. Insistimos en que las instituciones de democracia directa se han utilizado con especial intensidad en regimenes autoritarios y populistas.
- Reforma de la legislación de la lucha contra la corrupción en los asuntos públicos y contra el fraude fiscal.
- Desarrollo de medidas de castigo contra los malos gestores en los ámbitos público y privado. Posible inhabilitación especial para los gestores pródigos.
- Reforma del modelo de Estado, de las Administraciones Públicas y de la Función Pública para evitar duplicidades, prácticas improductivas e ineficiencias.
- Identificar las funciones públicas prioritarias estatales (Sanidad, Educación y Seguridad Social) para gestionarlas con racionalidad y austeridad.
- Asegurar la independencia entre los tres Poderes, y, especialmente, en la jurisdicción constitucional, en los organismos reguladores y en los sindicatos, con el fin de reducir en la medida de lo posible el clientelismo político en estas instituciones.
- Regulación de los sectores privados en los que se persiguen tasas irreales de crecimiento con ignorancia de las normas mínimas del Derecho Laboral.

Aumento de la productividad, del reparto de los beneficios entre los trabajadores y de la humanización en el sector privado.

- Realización de dos grandes Pactos de Estado en materia de Educación y en materia de Empleo, para generar una sociedad con verdadera capacidad crítica y cultura política a través del primero, y un mercado laboral regido por una legislación estable en el segundo, lo que, dentro de la flexibilidad necesaria, genere confianza y expectativas de futuro a trabajadores y empresarios. Esto debe ir unido a un reforzamiento del sistema de formación profesional con el fin de asegurar la excelencia en el desempeño de cualquier trabajo.
- Inclusión de expertos en todos los Ministerios y Consejerías de las Comunidades Autónomas, para que, junto con la necesaria labor de impulso político, se garantice una correcta gestión técnica de los asuntos públicos.

Para terminar, una frase de Juan Pablo II, que resume una idea que también ha sido recientemente defendida por Benedicto XVI en su reciente discurso ante el Bundestag alemán. Esta idea está en la base de todo lo que hemos defendido en estas humildes líneas y es, según nuestro criterio, fundamental para construir una sociedad decente. Dijo el anterior Papa que *“la democracia necesita de la virtud, si no quiere ir contra todo lo que pretende defender y estimular”*. Si se pierde esta dimensión valorativa (que no es necesariamente religiosa) da igual en qué tipo de régimen nos encontremos; será, simplemente, como dijo San Agustín, una cuadrilla de ladrones.

José María Codes Calatrava