

EL VALOR POLÍTICO DEL CONSENTIMIENTO POPULAR

Los últimos cien años se han caracterizado políticamente, entre otras cosas, por el progresivo imperio del número, de la *masa* de ciudadanos, o, lo que es igual, por la ampliación del campo de juego de la comunidad política, por el asombroso aumento del número de participantes en la gestión de la cosa pública. De ahí se ha pasado, a través de un proceso lógico implacable, a la promulgación del principio «la mayoría decide».

En este principio —dicen muchos— reside, esencialmente, la democracia. Ese es —añaden— el mecanismo fundamental, cuya detección podrá permitirse calificar de «democrática» a una comunidad política.

Sólo en parte tienen razón quienes tal cosa aseguran. El principio «la mayoría decide» es un reflejo del espíritu democrático, pero en cambio, *no se puede afirmar que la democracia sea eso*, porque no es sólo eso. Naturalmente, reducir la democracia a dichos términos entraña una visión mezquina y parcial de la misma.

Por eso, quienes atacan el principio mayoritario, creyendo, con ello, echar por tierra toda fundamentación democrática de la comunidad política, están muy lejos de haber logrado su objetivo. Por el momento, sólo habrán hecho mella en una fórmula —débil, es cierto, en algunos de sus flancos, como toda fórmula política—, pero, mientras no pasen de ahí, permanecerá indemne el hontanar —sencillo y profundo— del que ha de alimentarse toda política: el consentimiento popular.

El principio mayoritario, unido al sufragio universal y directo, es una posición-punta, de vanguardia. Posición-punta, ¿de qué? Ya lo hemos dicho: del problema, más radical, del consentimiento popular. Por lo tanto, un análisis científico —sereno— de la viabilidad de dicho principio, ha de desplazar el acento, creo yo, a esa otra realidad del consentimiento popular. De lo contrario, se planteará el tema sobre posturas extremas, que lo desvirtúan, haciendo poco menos que imposible el entendimiento entre defensores y detractores del principio de la mayoría. En todo caso no podemos prometérmolas muy

felices en cuanto al éxito de nuestro intento. No obstante, debemos probar fortuna, sabedores de que éste no es, ni mucho menos, el primer ensayo realizado en este sentido, ni será tampoco, de seguro, el último.

JUSTIFICACIÓN RADICAL DEL CONSENTIMIENTO POPULAR

Ante todo, algunas precisiones terminológicas (1).

Consentimiento vale tanto como acción y efecto de consentir. *Consentir* = permitir una cosa. En cambio, el término *asentimiento* (*asentir* = mostrarse conforme con el parecer ajeno) evoca adhesión inteligente y libre: cordial, en suma, y, por lo tanto, dice más que la mera *permisión*. No obstante, el vocablo *consentimiento*, a pesar de la idea de «resignación» que parece encerrar, bien mirado (*con-sentimiento*, *con-sentir* = *sentir-con*), viene a significar, en definitiva, lo mismo que el término *asentimiento*. Por otra parte, aquel término (*consentimiento*, *consenso*) es el más empleado en la literatura política, y, desde luego, en los clásicos. Por lo tanto, lo emplearemos también aquí, en aquel su sentido más genuino, antes expresado.

Formuladas estas aclaraciones, entremos de lleno en el problema. Quiero declarar, en el umbral de esta meditación, que mi intento persigue poner de manifiesto el profundo valor del consenso popular, para que una comunidad política reciba el nombre de tal. Por tanto, y en aras del rigor metodológico, empezaremos por establecer una justificación también *profunda*, *radical*, del consentimiento popular, no sin buscar, después, una firme apoyatura en otros derroteros, suministrados por la razón y la psicología humanas y por la experiencia histórica de los pueblos.

Justificar de modo radical y último el consentimiento popular, vale tanto como replantearse el tema eterno del origen y titularidad del poder. En la respuesta que a este interrogante concedamos estará virtualmente implícito el valor que nos merezca el consenso popular.

A cuatro se pueden reducir las posturas que han intentado explicar el problema del origen y titularidad del poder (2):

1. El poder fué conferido por Dios, directamente, por *derecho divino*

(1) Con base en el *Diccionario Ideológico de la Lengua española*, de JULIO CASARES, secretario de la Real Academia de la Lengua Española.

(2) En este sentido, por ejemplo, F. J. CONNELL: «Morality and Modern Politics», en *Thought patterns*, New York, agosto 1953, pág. 73; H. A. ROMMEN (*La teoría del Estado y de la comunidad internacional en Francisco Suárez*, Madrid, 1951, pág. 281, y *El Estado en el pensamiento católico*, Inst. de Est. Pol., Madrid, 1956, 494-496), a la hora de realizar una síntesis semejante a la que aquí intentamos, tiene en cuenta solamente los tres primeros términos de nuestra clasificación.

positivo, por un acto específico, a una persona determinada. A esta persona, pues, le pertenece, de modo directo y exclusivo, ese poder, que sólo le podrá ser arrebatado, en consecuencia, por un acto también específico y directo de Dios. Esta es la conocida tesis del «derecho divino de los reyes», defendida, entre otros, por Jacobo I.

2. El poder pasa directamente de Dios a una persona, distinguida por sus dotes personales y a la que la Providencia —a través de causas segundas: sucesos históricos diversos— ha designado como portadora del poder. «La aceptación de esta persona como la detentadora de la autoridad y el consentimiento de los miembros de la nueva comunidad política —escribe Rommen (3)— no sería la causa, sino sólo una condición. Su consentimiento no transfiere la autoridad, sino sólo designa a la persona que tiene la autoridad». Esta tesis está vinculada, fundamentalmente, a los tiempos fundacionales del Estado, aunque su valor explicativo puede extender su vigencia a la época actual. Nótese, en efecto, que la presente teoría —de la «designación»— admite, incluso, la posibilidad de la elección como causa determinante de la persona en la que reside el poder: sólo que en ningún caso esta determinación —o, mejor, *designación*— supone transferencia alguna de autoridad. El poder es transferido *directamente* por Dios al gobernante, no por un acto sobrenatural de Aquél —y en esto se diferencia esta postura de la primera—, sino «sirviéndose» de actos humanos libres, que no son la «causa» de la transferencia de la autoridad, sino sólo su «condición» (4) —y aquí se separa esta tesis de la que exponemos a continuación, conocida como «teoría de la traslación».

3. Brevemente expuesta, la teoría de la traslación sostiene que, desde el momento que se forma la comunidad política, en ella misma reside el poder, como en su titular, aunque procede y tiene su origen último, como es natural, en Dios. De modo que el poder, que detenta el gobernante, procede *mediata o indirectamente* de Dios, e *inmediata o directamente del pueblo*, el cual —depositario del poder— lo *traslada* al gobernante. En estas apretadas líneas se encierra todo un riquísimo y secular patrimonio de filosofía política, que desarrollaremos más adelante y de cuya aceptación partimos en el presente trabajo. De momento, y al objeto de no romper las proporciones del presente cuadro expositivo, sólo quiero dejar constancia de esta postura.

4. Frente a las tres tesis apuntadas, que ven en Dios la causa y el fun-

(3) *El Estado en el pensamiento católico*, ob. cit., 495 (en adelante, citaremos esta obra así: *El Estado*, sin más para distinguirla de la otra del mismo autor, también citada: *La teoría del Estado y de la comunidad internacional en Francisco Suárez*, que, en lo sucesivo, citaremos así: *La teoría del Estado*).

(4) Cfr. ROMMEN: *El Estado*, 508-509.

damento de la sociabilidad humana, de la justificación del Estado y de la autoridad, se alza otra, de signo radicalmente opuesto, que pretende explicar todos esos problemas por la libre contratación humana, en la que se halla la *única* razón de ser de toda asociación y de toda autoridad. En Rousseau, como es sabido, adquiere su formulación definitiva esta explicación.

Excluidas las tesis primera —por *in-humana* e *irracional*— y cuarta —por *in-manente*—, quedan en pie, ante nosotros, las otras dos posturas, que —dentro, ambas, de una filosofía política cristiana— han dado lugar a una inacabada e inacabable polémica científica. Inacabable porque, en el fondo de ambas tesis, laten otras tantas diversas actitudes frente al papel a jugar por el pueblo en la comunidad política, y, en consecuencia —diremos, parafraseando a Burdeau (5)—, el debate sigue abierto, pues los argumentos a favor o en contra de una u otra teoría dependen más del temperamento, del tipo de educación recibida y del medio ambiente, que de los datos objetivos del problema.

FORMULACIÓN CLÁSICA DE LA «TEORÍA DE LA TRASLACIÓN»

Desde el momento en que se constituye la comunidad política, en ella misma reside, como en su titular, el poder de regirla. Esto parece claro en la más pura doctrina tomista. *Quia et in omnibus aliis ordinare in finem est eius, cuius est proprius ille finis* (6). Santo Tomás ratifica éste su pensamiento repetidas veces. Así, cuando escribe: *Illa ergo quae rationem habent, seipsa movent ad finem: quia habent dominium suorum actuum per liberum arbitrium, quod est «facultas voluntatis et rationis»* (7). Y poco más adelante: *Et ideo proprium est naturae rationalis ut tendat in finem quasi se agens vel ducens ad finem* (8), o lo que es igual, *ordinare in finem est eius quod seipsum agit in finem* (9). De donde se desprende que compete a la propia comunidad dirigirse hacia su fin, o, dicho de otro modo, que en ella reside la facultad de «auto-ordenación». Es la comunidad, pues, el titular del poder político. Así han interpretado a Santo Tomás la generalidad de los autores (10).

(5) *Traité de science politique*, t. III, Paris, 1950, pág. 335.

(6) SANTO TOMÁS: *Summa Th.*, I.^a, II.^{ae}, q. 90, a. 3.

(7) *Idem*, I.^a, q. 1, a. 2, resp.

(8) *Idem* *íd.*

(9) *Idem*, I.^a, II.^{ae}, q. 1, a. 2, ad. 2.

(10) Cfr., entre otros muchos, ROMERO OTAZO: *Sentido democrático de la doctrina de Santo Tomás*, Madrid, 1930, págs. 91-93; E. GALÁN GUTIÉRREZ: *La filosofía política de Santo Tomás de Aquino*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1945, páginas 138-142; del mismo: *Ius Naturae*, Meseta, Valladolid, 1954, págs. 388-390 y 454-456 (*vid.*, en la pág. 390 de esta obra, una completa reseña de los autores que siguen la tesis aquí defendida).

El profesor Galán aduce un argumento más en favor de esta tesis: la causa material del Estado es la comunidad, el pueblo. La causa formal consiste en el poder. «Forma y materia —escribe (11)— son inseparables. La causa material del Estado es la comunidad, el pueblo, *id ex quo* está hecho el Estado, *in quo* la forma reside. Por tanto, la comunidad popular es el sujeto de la forma que a ella le corresponde en cuanto constituye el objeto Estado. La comunidad popular es el sujeto del poder, su poseedor, su titular... La propia lógica tomista, funcionando en el vacío, lleva a una tal conclusión: *Materia est id ex quo aliquid fit et in quo forma existit.*»

En la misma línea de pensamiento se halla toda nuestra escuela clásica. Por citar sólo algunos de sus más ilustres representantes, veamos lo que nos dijeron Vitoria y Suárez (12). Para el primero (13), *causa vero materialis, in qua huiusmodi potestas residet jure naturali et divino, est ipsa respublica, cui de se competit gubernare seipsam, et administrare, et omnes potestates suas in commune bonum dirigere. Quod sic probatur: Nam cum de iure naturali et divino sit aliqua potestas gubernandi rempublicam, et sublato communi iure positivo et humano non sit maior ratio, ut potestas illa sit in uno, quam in altero, necesse est, ut ipsa communitas sit sibi sufficiens, et habereat potestatem gubernandi se. Si enim prius quam in civitatem homines convenirent, nemo erat alius superior, non est aliqua ratio cur in ipso coetu, seu conventu civili, quisque sibi super alios potestatem vindicaret.* Que, para Vitoria, según se desprende de éste y otros textos, el titular del poder político es la comunidad, constituye parecer común entre los comentaristas (14).

Pero quien más profunda y exhaustivamente expuso esta doctrina fué Suárez (15). El pensamiento suareziiano establece que el hombre, por natura-

(11) *La filosofía política*, ob. cit., 138, e *Ius Naturae*, cit., 383.

(12) Para los demás, véase la amplia exposición de GALÁN: *Ius Naturae*, cit., capítulos XIV y XV.

(13) *De potestate civili*, 7.

(14) Cfr. GALÁN: *Ius Naturae*, cit., págs. 450 y sigs.; «La teoría del poder político según Francisco de Vitoria», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, julio-agosto 1944, págs. 46-47; A. TRUYOL SERRA: *Los principios del Derecho público en Francisco de Vitoria*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1946, pág. 40; E. NASZALYI, O. C.: *El Estado según Francisco de Vitoria*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1948, págs. 235-6; SALVADOR LISARRAGUE: *La teoría del poder en Francisco de Vitoria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947, págs. 64 y sigs.; P. MESNARD: *L'essor de la Philosophie Politique au XVI^e siècle*, París, 1951, pág. 459, etc.

(15) Copiosa es la bibliografía sobre el particular. Para lo que aquí interesa, confróntese F. MURILLO FERROL: «El concepto de soberanía de Suárez», en *Archivo de Derecho Público*, Granada, 1948, págs. 51 y sigs.; GALÁN: *Ius Naturae*, cit., págs. 490 y siguientes, y, sobre todo, la definitiva obra («el mejor estudio que se ha hecho en torno a la figura de Suárez», declara, con razón, GALÁN: *Ius Naturae*, 504) de ROMMEN, ya

leza, se inclina a vivir en sociedad. La comunidad primera y fundamental es la familia. Pero la familia no puede satisfacer todos los fines inherentes a la vida humana, y, por tanto, en virtud de la naturaleza misma, es necesaria al género humano la comunidad política (*De Legibus*, III, 1, 3).

Pero —y éste es un paso importante en la concatenación del pensamiento suáreziano— el Estado no es fruto espontáneo de la evolución natural de las cosas, al margen de toda intervención de la actividad humana. «Sucede en el Estado —nos dirá Rommen (16)— algo así como en la familia, que tiene su fundamento en la disposición natural del instinto sexual, siendo, no obstante, la satisfacción de éste obra totalmente debida a la libertad personal. Por consiguiente, se puede decir que el origen del Estado, su principio, es la naturaleza humana, que encuentra en el Estado la perfección en este mundo, mientras que el nacimiento histórico, encuadrado en el tiempo, de los diversos Estados y, por tanto, su fundación, se realiza a base de la deliberación y acuerdo de los hombres.» El origen del Estado reside, pues en un pacto o acuerdo (17).

Textualmente dice Suárez: *Unio política, quae non fit sine aliquo pacto expresso vel tacito...* (18). Y también: *Communitas (politica) non coepit per creationem Adae, nec per solam voluntatem eius, sed omnium qui in illa convenerunt* (19); *ipsa communitas coalescit medio consensu et voluntate singulorum* (20).

Nada tiene que ver esta doctrina del «pacto» con la que Rousseau estableció. Por conocido, omitimos entrar en la exposición de este contraste. A más de uno ha asustado la doctrina de Suárez en este punto, pero, a nuestro entender, no debe preocuparnos. Rommen ha esclarecido decisivamente la teoría

citada: *La teoría del Estado y de la comunidad internacional en Francisco Suárez*, en múltiples pasajes, que se irán citando.

(16) *La teoría del Estado*, cit., pág. 189. Cfr., también su *Estudio preliminar*, debido a E. GÓMEZ ARBOLEYA, pág. LII-LIV.

(17) Nótese que aquí no nos referimos al origen histórico, concreto, de una comunidad política; se trata, más bien, de una *quaestio iuris*: nos movemos en un plano abstracto. En todo caso, en el plano existencial se requiere un *consensus* —[lo que equivale a un *contrato tácito permanente!*— para que el Estado pueda pervivir. Por lo tanto, en lugar de afirmar que «el origen del Estado reside en un pacto o acuerdo», podríamos decir, mejor, que «la existencia del Estado descansa en todo momento en un pacto o acuerdo expreso o tácito». No obstante, tampoco la primera de las expresiones es —como algunos han pretendido— incorrecta, toda vez que la *pervivencia*, la *continuación* en la existencia del Estado es un ininterrumpido originarse.

(18) *De opere sex dierum*, 7, 3.

(19) *De leg.*, III, 2, 3.

(20) *Idem*, III, 3, 1.

suareziana: «Esta es precisamente —escribe (21)— la peculiaridad de Suárez: evitar los exclusivismos tanto de la teoría biologista como de la individualista. Por eso, para hacer notar la diferencia, a este contrato podemos llamarle «consentimiento» (*consensus*). Pero este consentimiento sigue siendo esencialmente causa del nacimiento del Estado, que no hay que confundir con su origen en la naturaleza social del hombre» (22).

Justificada la existencia del Estado, no es difícil ver la necesidad de la existencia en él de un poder que lo rija. Suárez, dentro de la más pura línea clásica, sienta, en efecto, que *sine gubernatione politica... non potest intelligi unum corpus politicum* (23). Y antes ha dicho: *Ubi non est gubernator corruet populus; natura autem non deficit in necessariis; ergo, sicut communitas perfecta est rationi et naturali iuri consentanea, ita et potestas gubernandi illam, sine qua esset summa confusio in tali communitate* (24). No vale la pena insistir sobre este punto.

El siguiente —y más delicado— paso, en el desarrollo de este pensamiento, estriba en dilucidar quién es el titular originario del poder político.

El poder político procede de Dios: sí, es cierto. Procede de Dios en cuanto que *omnia quae sunt de iure naturae sunt a Deo ut auctore naturae; sed principatus politicum est de iure naturae; ergo est a Deo ut auctore naturae*. Pero este poder no es conferido por Dios a nadie en particular, sino al *corpus politicum mysticum*, a la comunidad, y esto porque *ex natura rei omnes homines nascuntur liberi, et ideo nullus habet iurisdictionem politicam in alium... neque est ulla ratio cur hoc tribuatur ex natura rei his respectu illorum potius quam e converso* (25). Del mismo modo afirma en la *Defensio fidei* (26): *Ius naturale dat quidem per se et immediate hanc potestatem communitati...* (27).

Ahora sólo nos falta dar el último paso: la comunidad no puede, en la práctica, ejercer por sí misma el poder. Por lo tanto, se ve precisada a trasladarlo a una o varias personas determinadas. Bella y precisamente resume así Rommen este pensamiento: «De la teoría que considera al pueblo unido en el Estado como sujeto jurídico-natural del poder civil se sigue que todo

(21) ROMMEN: *La teoría del Estado*, cit., pág. 198.

(22) Cfr. *idem*, pág. 283.

(23) *De leg.*, III, 3, 4.

(24) *Idem*, III, 1, 4.

(25) *De leg.*, III, 2, 3.

(26) III, 2, 9.

(27) En *De leg.* (III, 3, 5) escribe: «Mas, una vez constituido aquel cuerpo, inmediatamente, en virtud de la razón natural, está en él la potestad.» Podríamos citar muchos pasajes de las obras de Suárez, donde clara y rigurosamente se establece este pensamiento. Cfr. las definitivas aclaraciones de ROMMEN (*La teoría del Estado*, cit., páginas 291-298).

portador efectivo de dicho poder, que no sea el pueblo mismo, sólo puede haberlo recibido legítimamente por traslación y, por consiguiente, únicamente lo tiene por Derecho humano, y sólo indirectamente lo ha recibido de Dios» (28). Suárez insiste repetidas veces en esta idea: «El poder civil, siempre que se encuentra en un individuo o príncipe en virtud de un derecho legítimo y ordenado, procede del pueblo y de la comunidad, y no puede, si su posesión ha de ser justa, adquirirse de otro modo. La razón es que este poder, por su misma naturaleza, radica directamente en la comunidad; por consiguiente, para que alguna persona puede empezar a ejercerlo como príncipe soberano, es necesario que el poder le sea transferido por el consentimiento de la comunidad» (29).

Lo que ocurre, pues, es que la comunidad, necesariamente, ha de trasladar el poder a una o varias personas determinadas. Pero lo que transmite la comunidad no es la titularidad del poder, sino su ejercicio, el *officium* (30), de modo que el gobernante —en lenguaje clásico... es un *gerens vicem totius multitudinis* (31).

En nuestros días, Maritain ha prestado un cerrado apoyo a esta tesis: para él, el pueblo tiene «un derecho natural a la plena autonomía, o a gobernarse a sí mismo. El pueblo ejerce este derecho cuando establece la Constitución, escrita o no escrita, del cuerpo político; o cuando, en un cuerpo político de dimensiones suficientemente reducidas, se reúne para elaborar una ley o adoptar una decisión; o cuando elige sus representantes. Y este derecho permanece siempre en él. En virtud de este derecho, traslada la facultad de legislar y de gobernar a aquellos que han sido designados para cuidar del bien común, de suerte que, invistiendo de autoridad a estos hombres, dentro de ciertos límites determinados de duración y de poderes, el ejercicio mismo del derecho del pueblo al *self-government* restringe en la misma medida su ejercicio ulterior, pero no suprime o no disminuye, en ningún caso, la posesión del derecho como tal» (32).

Sabido es que se han opuesto muchas y —a veces— difíciles objeciones a esta tesis, con base frecuentemente en encíclicas de los Papas. No voy a recordarlas: puede verlas el lector en otros lugares (33). Sólo quiero añadir,

(28) ROMMEN: *La teoría del Estado*, cit., págs. 298-299.

(29) *De leg.*, III, 4, 2. Cfr., también, *id.*, III, 4, 5, y III, 4, 7. En el mismo sentido aquí expuesto, véase GALÁN: *Ius Naturae*, cit., págs. 490 y sigs.

(30) Cfr. GALÁN: *Ius Naturae*, 152.

(31) SANTO TOMÁS: *Summa Th.*, I.^a-II.^{ae}, q. 90, a. 3.

(32) J. MARITAIN: *L'homme et l'Etat*, P. U. F., París, 1953, págs. 23-24.

(33) Por ejemplo, ampliamente expuestas y excelentemente rebatidas, en ROMMEN: *La teoría del Estado*, págs. 317-357.

para cerrar este debate, que, si de textos pontificios se trata, se puede aducir —frente a los que parecen negar toda soberanía popular (34)— el siguiente, de Pío XII: *Se, d'altra parte, si tiene presente la tesi preferita della democrazia —tesi che insogni pensatori cristiani hanno in ogni tempo propugnata—, vale a dire che il soggetto originario del potere civile derivante da Dio è il popolo (non già la «massa»)...* (35).

ONTONOMÍA POLÍTICA.

Tratemos, empero, de ir más lejos, superando la dicotomía poder-pueblo. La evidente realidad de la existencia de gobernantes y gobernados no justifica el radical y simplista enfrentamiento que de ambos hicieron algunos autores (como Duguit, por ejemplo). El hecho de que —históricamente, existencialmente— se presenten ambos factores, a veces —o con frecuencia—, como fuerzas antagónicas, no es razón para presentarlos así *ex natura rei* (36).

Hay toda una larga etapa histórica —más o menos, la que suele conocerse con el nombre de «antiguo régimen»— de *heteronomía política* (37). Al pueblo le venía «dado» el príncipe. Este era algo que se le *imponía* desde fuera. También se le imponía la norma; mejor dicho, su propia razón de ser estaba fuera, o, al menos, así se presentaba: el νόμος del pueblo tenía un origen «ajeno»: *Quod principi placuit, legis habet vigorem (heteronomía)*. El príncipe es una instancia exterior, a la que se debe obediencia. La heteronomía señala la trascendencia del príncipe y su carácter de absoluto.

El cambio —parece claro—, en lo político, se opera, fundamentalmente, con la Revolución francesa, que «difundió el interés por los acontecimientos oficiales y políticos» (38). En este hecho histórico y en la filosofía que lo

(34) Principalmente, LEÓN XIII: *Diuturnum illud*, pág. 111 (cito por la edición de la B. A. C.: *Doctrina pontificia. II. Documentos políticos*, Madrid, 1958); *íd.*, pág. 112; Pío X: *Notre charge*, *íd.*, págs. 407, 409 y 411, etc.

(35) «Allocutio ad Prelatos Auditores ceterosque Officiales et Administros Tribunaes S. Romanae Rotae necnon eiusdem Tribunalis Advocatos et Procuratores» (2 octubre 1945), en *Acta Apostolique Sedis*, año XXXVII, serie II, vol. XII, 1945, pág. 259.

(36) También lo que, en ocasiones, vemos de la persona humana, en el plano existencial, es una lucha a muerte entre alma y cuerpo, pero no por eso es menos cierto que el hombre, en su más profundo ser, es el resultado de una armoniosa *colaboración* de dos principios: espiritual, uno, y material, el otro.

(37) Aplico aquí las agudas indicaciones de R. PANIKER en «Le concept d'ontonomie» (*Actes du Xº Congrès International de Philosophie*, vol. III, Bruselas, 20-26 agosto 1953, págs. 182-188).

(38) MARCEL REDING: *El ateísmo político*, Ed. Europa, Madrid, 1959, pág. 50. El vi-

inspiró está, como en germen, toda la evolución política posterior (39). La razón condenaba —justamente, en no pequeña parte— muchos de los oscurantismos y de las injusticias políticas y sociales de aquellos tiempos. Esa misma razón, funcionando del modo más químicamente puro, se elevará como «un gran clamor crítico» y realizará la revisión más implacable de todo lo hasta entonces admitido: en lo religioso, la negación de todo lo sobrenatural, de todo lo que exceda del reino de la razón (palabra revelada, milagros...); en lo filosófico, paralelamente, el primado incondicionado de esa razón; en lo moral, el tributo al sentimiento, en el que se viene a parar cuando se olvida la tremenda e implacable realidad del pecado original (40), y en lo político, en consecuencia, la justificación de la comunidad por sí misma, la ubicación de su instancia última y única en su autónoma voluntad.

Por ese camino —pensaron aquellos hombres (41)— «la luz de su razón disiparía las grandes masas de sombra que cubrían la tierra; redescubrirían el plan de la naturaleza, y bastaría seguirlo para volver a encontrar la felicidad perdida. Instituirían un nuevo Derecho, que no tendría ya nada que ver con el Derecho divino; una nueva moral, independiente de toda teología; una nueva política, que transformaría los súbditos en ciudadanos».

Así se pasa de una *heteronomía* a la *autonomía*. Es la reacción frente a toda explicación o instancia ajena, frente a toda imposición que venga de fuera. La comunidad política tiene su razón de ser en sí misma (contrato social, al modo russoniano). La autoridad —en general, y, por tanto, la autoridad política— es mirada con desconfianza. Consecuencia: soberanía popular radical, Estado-gendarme y liberalismo puro.

Pero ninguna cosa creada es un todo cerrado en sí mismo, ni puede, por consiguiente, tener en sí misma su propia explicación. Si fuera de otro modo, nos veríamos suspendidos en el vacío, o encerrados en un círculo vicioso. Si Arquímedes pedía un punto de apoyo para mover la Tierra, también la realidad política necesita un fulcro que pueda dar noticia cierta de su ser.

traje europeo se produce antes en los espíritus. PAUL HAZARD señala una fecha concreta: «No es que todo comenzara en 1715, escribe (*La pensée européenne au XVIII^e siècle*, París, 1946, tomo I, prefacio, pág. 1)... Pero, a partir de 1715, se produce un fenómeno sin par de difusión. Lo que vegetaba en la sombra se desarrolla a plena luz; lo que era especulación de algunos aislados espíritus conquista la masa; lo que era tímido se vuelve provocativo. Herederos sobrecargados, la Antigüedad, la Edad Media, el Renacimiento, pesan sobre nosotros; pero somos los descendientes directos del siglo dieciocho.»

(39) En este sentido, REDING: ob. cit., pág. 31.

(40) Cfr. MARITAIN: *Tres reformadores*, págs. 128 y sigs.

(41) HAZARD: ob. cit., prefacio, pág. II.

La naturaleza de la comunidad política no puede explicarse satisfactoriamente por la *heteronomía*, ni por la *autonomía*, sino por la *ontonomía*.

El poder no es el pueblo. El pueblo no es el poder. Esto, que es cierto, no agota, sin embargo, la verdad de este fenómeno. Porque —diremos, trasladando el planteamiento de Paniker al problema presente— la relación poder-pueblo no es ni *heterónoma* ni *autónoma*: es *ontónoma*. El verbo *es* de aquellas dos proposiciones no es unívoco, sino análogo. Si el poder no es el pueblo, se nutre de él y lo supone; si el pueblo no es el poder, asciende hasta él y lo implica.

El poder no está «segregado» —contra la *heteronomía*—, pero, si no se «eleva» por sobre los gobernados, la comunidad no podría salir de su inercia. Y ello es así porque el poder tiene dos caras: una, que mira «hacia arriba», de donde pende y por lo que recibe una justificación trascendente; otra, que se vuelve hacia la comunidad, de la que forma parte y en la que está engranado. Poder y pueblo, si no se confunden, se reclaman y explican recíprocamente: si no son lo mismo, *son-con*. En fin, el *νομος* de la comunidad política no es ni una ley autónoma propia suya, que procedería de su naturaleza desprendida, ni una ley extrínseca y extraña, que le vendría impuesta por el poder.

CONSENTIMIENTO Y LEGITIMACIÓN

Cara a las exigencias de la práctica política, una conclusión se desprende de todo lo dicho: la necesidad radical del consenso popular, la necesidad de que toda detentación y ejercicio del poder se base en la aceptación libre del mismo por los ciudadanos. La justificación de la residencia del poder en unas manos determinadas, la justificación de los límites dentro de los cuales se ejerce dicho poder, no está, no puede estar fuera del consentimiento de la comunidad. Se trata aquí de una «condenación radical del derecho propio al mando», en frase de Burdeau (42).

Y esto, tanto si la comunidad es el titular originario del poder —aunque luego lo «traslade»—, como si dicho poder «pasa» directamente de Dios al gobernante, actuando el pueblo, a lo sumo, como mero «designador». «El consentimiento —escribe Burdeau (43)— es, en efecto, el fundamento primero de toda legitimidad, al igual que una condición indispensable de la eficacia del poder.»

En cualquier caso, pues, el consentimiento popular es factor decisivo. Si

(42) *Traité*, cit., IV, 90.

(43) *Idem*, II, 111.

no fuera así, dígasenos qué justo título puede alegar un gobernante que no cuenta con el apoyo libre de la comunidad. Y, por el contrario, dígasenos también en virtud de qué razón no debe seguir en el poder la persona que cuenta con el asenso popular (44). De aquí que gobiernos ilegítimos en su origen —fruto de un golpe de fuerza, etc.— se legitimen por el consentimiento popular. De ahí también que el transcurso del tiempo sea un preciado título

(44) Aquí prescindimos, naturalmente, de razones trascendentes, de lo que es «justo en sí» o «injusto en sí» de lo que se opone a la ley natural o repugna a la razón. Es claro que una mayoría, por amplia que sea, nunca podrá, con su apoyo y aplauso, convertir en justo lo que de por sí no lo es. El apoyo del 70 por 100 de los votos ciudadanos nunca hará justa la disposición de un Gobierno o de un Parlamento, en cuya virtud se prohíbe al 30 por 100 restante de ciudadanos enjuiciar la política seguida por ese Gobierno. Jamás será justa —aunque cuente con un amplio asentimiento popular— la norma que ordene a todos los ciudadanos (valga el ejemplo) robar o matar. Estas elementales consideraciones indican que la regla del consentimiento popular no vale *de modo absoluto y en todo caso*. Sin consenso de la comunidad no hay régimen viable ni legítimo, pero la afirmación contraria no es siempre exacta, aunque sí habitualmente.

Pero aquellas situaciones se presentan muy raras veces y constituyen casos-límite, imprevisibles e irresolubles de antemano. Además, muchas veces ofrecerá especial dificultad decidir si hay por medio razones objetivas de justicia. En tales circunstancias es el *hic et nunc* el que decide, y la prudencia política, por consiguiente. La ciencia política tiene poco que decir ahí. En consecuencia, las consideraciones que en el presente trabajo hacemos excluyen esos casos extremos y parten del supuesto de un grupo político homogéneo, integrado con base en una mínima comunidad de creencias y de ideales, por todos respetados.

Formuladas estas aclaraciones, creemos poder afirmar que no hay ningún caso en que esté justificada la prevalencia de la voluntad de una o varias personas, por encima del sentir de la comunidad, aunque aquéllas se basen en razones de una pretendida «búsqueda objetiva» del bien común. A este respecto, sostenemos, en efecto, que: 1.º, el pueblo no es tan mal juez como muchas veces se dice, a la hora de discernir si el gobernante está o no persiguiendo el bien común; 2.º, la prevalencia del parecer del gobernante sobre el sentir común del pueblo entraña el peligroso riesgo de un ejercicio personal, autoritario del poder; 3.º, aun cuando el gobernante estuviera dotado de una clarividencia singular de los problemas y necesidades de la comunidad, será de mayor bien para ésta a la larga, que solamente prosperen aquellas decisiones políticas que cuenten con el suficiente asenso popular, o que, concretamente, por ejemplo, vengán dadas por la ley de la mayoría. Y ello porque así se garantiza la paz y el orden, como consecuencia del respeto por todos de las «reglas del juego», basadas en el consentimiento popular. En todo caso, el gobernante (al igual que quien interviene, en su caso, en los problemas políticos, sin estar revestido del «poder oficial») tratará —y ello es legítimo— de llevar al ánimo de la comunidad la viabilidad y bondad de su plan; si lo consigue —merced a su genio y a la elocuencia objetiva del plan—, entrará en los cauces que aquí se señalan; si fracasa, deberá desistir de su empeño, por las razones que acaban de apuntarse.

a favor de quien detenta el poder (45), porque implica, en principio, que régimen y gobernante presentes son objeto de un consentimiento, tácito al menos (46). Y es que a los ciudadanos les importa más cómo se manda que quién manda; a la comunidad más le preocupa ser gobernada bien o mal, que por éste o aquél.

Una prudente postura de realismo político confirma cuanto decimos. ¿Quién se atreverá a declarar ilegítimo el régimen de Karim Kassem? No abordo ahora el problema de la cualificación jurídica o moral del procedimiento que empleó para hacerse con el poder, que esa es otra cuestión. Pero, consumados los hechos iniciales, todo siguió en calma; las potencias extranjeras, empezando por las más poderosas, reconocieron inmediatamente al nuevo régimen; el pueblo asintió desde el primer momento, a la nueva situación, la cual, por otra parte, parece buscar sinceramente la efectiva elevación del bienestar de todos los ciudadanos... Ante estos datos, ¿cómo se podría negar la legitimidad de dicho régimen? Ante ese panorama, ¿osaría un ciudadano irakí —tranquila la conciencia— desobedecer los actos de gobierno de Karim Kassem e incitar a los demás a la resistencia, sólo porque hubo una ilegal conquista inicial del poder? Lo mismo podría decirse del caso Nasser y de tantos otros. Está en lo cierto Rommen, cuando escribe (47), comentando a Suárez: «Tampoco es ciego Suárez para la realidad de que muchas veces el poder civil es poseído *de facto* a consecuencia de una guerra injusta y sin el consentimiento del Estado sometido. Por más que aquí se trate siempre de usurpación, puede acontecer que, pasado el tiempo, el pueblo dominado dé su conformidad y reconozca el poder. Pero, en tal caso, el poder se base (jurídicamente) en el otorgamiento hecho por el pueblo. También aquí puede hablarse de cierto deber por parte del pueblo a no negar su conformidad, en atención al bien común; pero nunca puede hablarse de un derecho del usurpador. Y, en tal caso, como se ve claramente, no justifica la adquisición del poder, sino su posesión y desempeño. Y aun la posesión misma, sólo se justifica por el consentimiento del pueblo, que de este modo confiere el poder jurídica y legítimamente.»

La comunidad política —por ser *comunidad, comunión*— entraña o exige capacidad de persuasión por parte del gobernante, ya que de regimiento

(45) Cfr. BURDEAU, cit., II, 120-121.

(46) Naturalmente, no justifico aquí los regímenes de opresión (por ejemplo, los de allende el telón de acero), por su sola permanencia, puesto que, en esos casos, no hay consentimiento popular de ningún género, sino imposición opresora, que perdura porque dispone de la fuerza física. El transcurso del tiempo no sólo no legitima tales regímenes, sino que, muy al contrario, los hace cada vez más injustos.

(47) *La teoría del Estado*, cit., pág. 313-314.

de seres libres se trata. «El poder político se apoya, ante todo, en el reconocimiento del mismo por una gran parte de los sujetos a él, es decir, se apoya en factores de conciencia, consiste en la eficacia psicológica que un sistema de normas y un programa de vida común ejercen en el alma de los hombres que forman el Estado. El poder político estriba, ante todo, en la fuerza motivadora que sobre los hombres ejercen las normas jurídicas y los postulados políticos» (48). Y, así, la fundamental dicotomía que cabría establecer en el «arte de cuidar» debe distinguir el régimen «que se impone por la fuerza, del voluntario» (49), ya que rey y tirano «son totalmente distintos, tanto ellos mismos como el sistema de gobierno de cada cual» (50). Lo cual ratificará para siempre Aristóteles: «La verdadera realeza es la de un gobierno que cuente con el asentimiento de los súbditos» (51).

Todo ello confirma que, en el fondo, hay un «contrato» entre el gobernante y la comunidad gobernada, en todo momento. O, si se quiere —para evitar las resonancias russonianas de aquel término—, un acuerdo de voluntades, una aceptación de las instancias del poder; en una palabra: un consentimiento habitual y —al menos— tácito del pueblo (52). Bien mirada, la propia tesis russoniana, incluso, se puede reconducir a ese resultado, ya que la hipótesis histórica «no juega ningún papel en el pensamiento de Rousseau, que se sitúa en un plano muy distinto y no pretende, en absoluto, relatar los hechos, tal como pudieron ocurrir» (53), sino que el contrato social es un medio para formular en términos jurídicos el primer principio de la organización política. Es preciso que ese hecho —el acuerdo— informe toda la organización política. En el contrato social hay que ver, pues, un modo de expresión de la relación del poder y de la libertad en el seno de la democracia. Si todas las reglas del poder democrático y de libertad pueden deducirse de dicho contrato —apoyado, a su vez, en los principios más generales del Derecho natural—, es evidente que la vida política se verá regida por un sistema coherente y completo, de un valor jurídico innegable (54). Por lo cual se puede afirmar, con Romanen (55), que «están en lo cierto quienes detrás de la teoría (de Rousseau) ven

(48) GALÁN: *La filosofía política de Santo Tomás de Aquino*, cit., págs. 130-131.

(49) PLATÓN: *El político*, 276 (cito por la ed. de A. GONZÁLEZ LASO, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pág. 34).

(50) *Idem*, *id.*

(51) *Política*, 1.313, a (cito por la ed. de JULIÁN MARIAS, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951, pág. 238).

(52) BURDEAU: ob. cit., III, pág. 74.

(53) R. DE LACHARRIÈRE: «Jean-Jacques Rousseau: interprétation et permanence», en *Revue du Droit Public*, mayo-junio 1961, pág. 477.

(54) *Idem*, págs. 475, 477, 478 y 479.

(55) *La teoría del Estado*, cit., pág. 316, nota (43).

el problema anímico de la democracia y de los derechos del hombre. Rousseau no pecó por su afirmación de los derechos del hombre frente a la omnipotencia estatal del absolutismo, sino por su desconocimiento del carácter orgánico del Estado, desconocimiento debido al individualismo».

Caminando por esta senda nos encontramos con que las anteriores reflexiones justifican —y éste es un patrimonio que nunca le podrá ser arrebatado al pensamiento democrático-liberal— la delimitación y control del poder por la propia comunidad, el efectivo «rendimiento de cuentas» del gobernante ante los representantes del pueblo (y, en ocasiones, directamente ante éste), la sumisión de todos —gobernantes y gobernados— a unas normas jurídicas, fijadas de antemano con la aprobación de la totalidad moral de la comunidad, etc.

La razón natural certifica cuanto estamos diciendo. La experiencia histórica, por otra parte, confirma que se esconde mucho de *paternalismo* —siempre odioso y odiado por hombres responsables— y de afán de ejercicio personal del mando en la actitud de quienes van tras la «eficacia», sin importarles gran cosa la adhesión de las voluntades afectadas, persuadidos de que «los pueblos son como los niños, que lloran cuando se les lava». Por ese camino han sido posibles todos los totalitarismos y dictaduras. Un auténtico deseo de «servicio» —eje diamantino del regimiento de la comunidad— ha de ir acompañado de una innata inclinación a la consulta, a la posibilidad eficaz de ser controlado y enjuiciado. De lo contrario, habrá que poner en duda la autenticidad de ese afán de «servicio», aunque otra cosa se diga.

Así entendida la soberanía del pueblo, carecen de fundamento las sospechas y celos de nadie, a no ser que pretenda imponer, por encima de todo, su voluntad, o crea tener lo que en otra ocasión (56) he llamado «el monopolio del acierto». Así entendida la soberanía del pueblo, está contenida en los repliegues de las más clásicas formulaciones de la justificación y titularidad del poder; la apoyan la razón y el común sentir de los hombres libres y responsables, y la exige la psicología humana, la cual nos muestra que sólo lo que es libremente comprendido y querido tiene posibilidades de una adhesión eficaz.

PRIMACÍA DEL PODER

De todo cuanto hasta aquí se ha dicho podría inferir el lector que el poder sale malparado. No hay tal: lo cortés no quita lo valiente. Y, en este caso, lo «valiente» es la afirmación de la primacía del poder: primacía clara, redonda; primacía esencial y existencial.

(56) *La V República Francesa*, Publicaciones del Estudio General de Navarra, Pamplona, 1961.

Todo ser —físico o moral— posee un principio directivo, imagen y reflejo —a fin de cuentas— del principio directivo último, que es Dios. También la comunidad política posee un principio directivo: el poder. El poder político es, así, una a modo de participación del poder divino sobre toda la creación, y el gobernante, en consecuencia, un representante de Dios. «Sea quien sea el que tiene el poder, es ministro de Dios», escribe León XIII (57). «La dignidad de la autoridad política es la dignidad de su participación en la autoridad de Dios», añade Pío XII (58).

Maritain, en su afán de «democratizar» la realidad política (59) —afán que comparto— minimiza, a mi juicio, el carácter del poder —y en esto disiento— cuando insiste, con particular empeño, en que el gobernante es «ministro de Dios», pero nunca «imagen de Dios»; «imagen del pueblo», «vicario del pueblo», jamás «vicario de Dios». Quizá se trate de un mero problema de concordancia terminológica (60). En todo caso, Maritain se esfuerza, después, en subrayar que lo por él dicho no resta dignidad y grandeza al poder. «Así —escribe (61)—, la autoridad que (los gobernantes) ejercen, que es la autoridad misma del pueblo participada en cierta medida y dentro de ciertos límites, es una autoridad vicaria, pero auténtica, detentada, como la autoridad del pueblo, en virtud de la Fuente de toda autoridad; *tienen verdaderamente el derecho a mandar y de ser obedecidos.*» Pero si, tras las primeras afirmaciones de Maritain, es posible sostener la dignidad del poder, no lo es menos —a nuestro juicio— limitar el carácter heterónomo del poder, por muy representante de Dios que se le suponga.

Es el caso que, en definitiva, el poder se erige en motor de la comunidad, le imprime ritmo, movimiento, vida. El pueblo juega, en este sentido, un papel pasivo; el pueblo es, en este sentido, inerte. Si nada se hace sin él, nada se hace «por él» (62). El poder posee una energía y una riqueza propias, superiores a las del resto de la comunidad. El poder es poder porque «puede», porque

(57) *Humanum genus*, en B. A. C., ob. cit., pág. 175.

(58) *Benignitas et humanitas*, radiomensaje de Navidad, 1944, en B. A. C., cit., pág. 877.

(59) Cfr. *L'homme et l'Etat*, cit., sobre todo págs. 23, 26 y sigs., 31, 121, 122, 126 y 173.

(60) Al igual que cuando afirma: «Ni el Príncipe, ni el Rey, ni el Emperador eran realmente soberanos; aunque fueran portadores de la espada y de los atributos de la soberanía. Tampoco el Estado es soberano; ni el pueblo, incluso. Sólo Dios es soberano» (ob. cit., pág. 23).

(61) *Idem*, 126.

(62) Cfr. BURDEAU: ob. cit., II, pág. 89, nota (1), y 114. Para decirlo más exactamente, poder y pueblo juegan un papel al mismo tiempo activo y pasivo, incitante y receptivo.

es capaz de «elear» al pueblo a un plano superior al en que ahora se encuentra, y al que nunca hubiera podido «ascender» por su propio impulso.

Pero el poder no logra su objetivo sin el apoyo ferviente del pueblo (63). El «flujo» del poder requiere un receptáculo al cual dirigirse, una pantalla sobre la cual incidir, para volver, de nuevo, hecho adhesión, hacia el poder, que refuerza, así, sus pretensiones. De lo contrario, las instancias del poder, lanzadas al espacio sin límites, no encuentran réplica —contraste o asenso— y se pierden cual voz que clama en el desierto. El poder ha de saber, llegado el caso, emitir vigorosas ondas, conmover la opinión de la comunidad; incluso, si fuera preciso, violentar su ritmo vital, pero, a pesar de todo —o, quizá, por eso— ha de estar siempre dispuesto a escuchar el eco que su palabra produce en el gran frente comunal.

Si el poder persigue la elevación del plano existencial del pueblo, ha de inclinarse, antes, hacia éste, para enlazar con él en comunidad de afanes. De otro modo, quedará «atrás», solo, inerte, el pueblo; al frente, pero solo también, el gobernante, incomunicados ambos, sin posible lenguaje de entendimiento común. Que no puede la autoridad estar a merced de toda superficial fluctuación de la opinión pública, pero tampoco caer en el «pan y circo».

PSICOLOGÍA DEL CONSENTIMIENTO

Pudiera parecer que el poder no resulta, ciertamente, vigorizado con esta continua exigencia del asenso popular. La realidad, a mi modo de ver, es muy otra. Por de pronto, tiene el poder una cosa a su favor, y es la natural predisposición humana a la obediencia, sobre todo hacia aquellas personas que gobiernan a los ciudadanos como a seres libres. Pero, además, en toda comunidad

(63) (Es) «la Opinión Pública, sujeto difuso, multicéfalo, inexistente para algunos, pero realmente decisivo, como demuestra la experiencia de los países más dinámicos desde el punto de vista económico. La Opinión Pública no es solamente el lecho por donde tienen que discurrir las legítimas ambiciones del Empresariado y el papel promotor y moderador del Estado, sino que es también el control minucioso y vigilante de ambos... El problema exportador —como todo problema básico de desarrollo— ha de ser respaldado y controlado por la pública opinión, por el referéndum popular. La Opinión Pública proporciona una infraestructura social básica, sin la cual todo intento de resolución de un problema carece de autenticidad y, por consiguiente, de posibilidades de éxito. Es ya, afortunadamente, cuestión conocida que el impulso definitivo para el desarrollo económico-social no surge de los círculos introvertidos de los técnicos, de los funcionarios o de los hombres de empresa, sino del hervor general de las masas, de la noble ambición del hombre de la calle por conseguir, colectivamente, mejores niveles de vida» («Función exportadora de la opinión pública», en *Información Comercial Española*, núm. 752, 31 de agosto de 1961, pág. 2.659, editorial).

política dotada de cierta madurez, el gobernante dispone de unas reservas de crédito frente a los gobernados, reservas que permiten la espera. Y, finalmente, hay que decir, volviendo el argumento del revés: ¿se ha pensado en la empresa que es capaz de arrostrar un gobernante cálidamente apoyado por el pueblo? No hay, en lo humano, fuerza comparable a ésta. Si el gobernante sabe identificarse con el pueblo, tomarle el pulso, comprender sus aspiraciones, explicarle su plan (tratando de ser comprendido), escucharle..., en una palabra: servirle sinceramente, con fortaleza y con desinterés (desinterés del propio cargo, en primer lugar), entonces ese gobernante es un verdadero conductor (64). Ninguna otra base tan sólida, para el poder, como el consentimiento popular: de ninguna otra se alimentó jamás mejor el mando, «el cual —escribió Ortega (65)— se funda siempre en la opinión pública —siempre, hoy como hace mil años, entre los ingleses como entre los botocudos—. Jamás ha mandado nadie en la tierra nutriendo su mando esencialmente de otra cosa que de la opinión pública». Santo Tomás, que conocía bien la psicología humana, había escrito: *Neque per huiusmodi inordinationem totaliter naturalis ordo pervertitur: nam stultorum dominium infirmum est, nisi sapientum consilio roboretur* (66).

Bien conoce este pensamiento el tirano, que no para lograr el apoyo libre de los sabios (que eso nunca logrará), sino para impedir que éstos se entiendan y formen frente común, los reduce al silencio, los separa, fomenta sus discordias. Bajo el tirano, «los rectores de la cosa pública son poseídos por un interés malsano de que no se consolide en el pueblo «la alianza de la amistad» y que no goce de «las ventajas de la paz». A este fin ellos siembran discordias, cultivan las nacidas, declaran ilícitos los medios que tienden a engendrar la mutua confianza —condición precisa para la convivencia— y anulan todo estímulo generoso y magnánimo, no sea que los ciudadanos, dignificados por la propia, no soporten los desafueros de su perverso gobierno» (67). Y, además, el servilismo, pues *sub tyrannis pauci virtuosi inveniantur... Naturale etiam est ut homines, sub timore nutriti, in servilem degenerent animum et pusillanimes fiant ad omne virile opus et strenuum* (68). Y si los tiranos son primeros responsables de tamaños males, no se ven libres los ciudadanos de toda culpa, porque «muchos pueblos merecen el gobierno que injustamente se arroga su

(64) Olvidemos, por supuesto, todo recuerdo totalitario de este vocablo. Auténticos conductores de su pueblo son los grandes presidentes norteamericanos.

(65) *La rebelión de las masas* (cito por la 4.^a ed.), Revista de Occidente, Madrid, 1933, pág. 206.

(66) *Summa contra gent.*, III, 81.

(67) ROMERO OTAZO, ob. cit., págs. 109-110.

(68) *De regim. princ.*, I, 3.

representación, mientras no demuestren que prefieren el gobierno de que carecen» (69).

No hay comunidad política verdadera sin amistad, pero «en la tiranía —escribió Aristóteles, en un pasaje bellísimo (70)— no hay, o, por lo menos, apenas se encuentra la amistad; porque donde no hay algo de común entre el jefe y los subordinados no hay afecto posible, ni tampoco justicia. Entre ellos no hay otra relación que la del artesano con los instrumentos de su trabajo, la del alma con el cuerpo, la del dueño con el esclavo. Todas estas cosas son muy útiles, sin duda, para los que se sirven de ellas, pero no hay amistad posible con las cosas inanimadas, como no hay justicia para ellas, como no la hay de parte del hombre para el caballo o para el buey, ni de parte del dueño para el esclavo, en tanto que es esclavo. Esto nace de que no hay nada de común entre estos seres; el esclavo no es más que un instrumento animado, lo mismo que el instrumento es un esclavo inanimado. En tanto que esclavo, no puede existir amistad con él, y sólo puede tener lugar en tanto que hombre. En efecto, se establecen relaciones de justicia entre un hombre y otro, con tal que puedan ambos tomar parte en la formación de una ley o de una convención; pero las relaciones de amistad sólo son posibles en tanto que son hombres los que las contraen. En las tiranías —termina diciendo Aristóteles—, los sentimientos de amistad y de justicia tienen escasa expansión. Por el contrario, en la democracia se desarrollan todo lo posible, porque son muchas las cosas comunes entre ciudadanos que son todos iguales».

No basta, pues, que el príncipe gobierne «en servicio del bien común, sino que, además, en el mismo ejercicio trate a los hombres como a seres libres» (71). Que aunque valga un consentimiento implícito o tácito, no es bastante —por irracional— el que otorgan los ciudadanos movidos por el temor o predeterminados por la previa exclusión de otras legítimas posibilidades. Así lo dijo Santo Tomás, que era amigo de la verdadera paz: *Sí enim homo concordet cum alio non spontanea voluntate, sed quasi coactus timore alicuius mali imminentis, talis concordia non est vere pax: quia non servatur ordo utriusque concordantis, sed perturbatur ab aliquo timorem inferente* (72).

La paz —primer bien de la comunidad— no es solamente la paz externa, la paz de las calles y de las plazas, de los centros de trabajo y de los medios de transporte, sino también —y sobre todo— la paz de los espíritus: el sosiego de las mentes y de los corazones. Esta profunda paz de la comunidad requie-

(69) ROMERO OTAZO: ob. cit., pág. 216.

(70) *Ética a Nicomaco*, VIII, XI.

(71) J. RUIZ-GIMÉNEZ: «Derecho y diálogo», en REV. EST. POL., Madrid, núm. 109, enero-febrero 1960, pág. 31.

(72) *Summa Th.*, II-II^o, q. 29, a. 1, ad 1.

re el asentimiento, la adhesión libre de los espíritus al gobernante. En tanto no se logre, la república estará asentada sobre arena movediza: bien lo sabe el tirano, que en todas partes ve enemigos.

Sólo habrá consentimiento libre, paz verdadera —y, en consecuencia, orden y estabilidad políticos— cuando:

1.º Los ciudadanos todos —llevados de su espíritu cívico— respeten las «reglas del juego», de antemano establecidas.

2.º El consentimiento sea producto de la elección libre, por parte del ciudadano —suficientemente informado—, de una posibilidad entre varias, previamente expuestas ante él.

La realización de estas dos premisas conducirá —aspiración de toda comunidad rectamente ordenada —a la victoria del programa político que, entre todos los concurrentes, consiga una más amplia adhesión de voluntades. Por el contrario, la infracción de una de esas premisas por el gobernante —o por los gobernados, bien que este caso ofrezca menos interés— justificará cualquier reserva por parte de los ciudadanos. Porque, en efecto, mientras el ciudadano sepa de una sola posibilidad, de un solo programa político posible (el que el gobernante está llevando a cabo), podrá rehusarle su cordial apoyo, porque abriga la sospecha de que existen otros planes más viables y adecuados para la comunidad, aunque, de hecho, no existan. Al mismo resultado se llega si, presentados ante el ciudadano diversos programas, sólo de uno o de algunos —no de todos ellos— puede recibir veraz información; o si, recibíendola de todos, no es luego, a la postre, dueño entero de su elección, debido a la existencia de temores o coacciones: que no están todos los ciudadanos prestos a una conducta heroica, ni será juzgado con benévolo juicio el gobernante que la exige para salvar semejantes situaciones, injusta e innecesariamente creadas.

Aristóteles y Santo Tomás nos han legado páginas imperecederas sobre la necesidad del consentimiento y la conveniencia de la participación del mayor número posible de ciudadanos en la gestión de la cosa pública. «Importa mucho para la conservación de un régimen —escribe el segundo, comentando al primero (73)— que todas las partes de la ciudad deseen su conservación y estén satisfechas de la situación presente», y esto sucede cuando los ciudadanos «ven que el bien común no está en manos de un solo hombre» (74), ya que sólo entonces «no tienden hacia ese bien como al bien de una única persona, sino que cada uno trabaja para su bien propio» (75). «Es peligroso —añade en otro lu-

(73) *Comentarios a la Política*, II, 14, 1.

(74) *De reg. princ.*, I, 4.

(75) *Idem, id.*

gar (76)— que (los ciudadanos) de ningún modo participen en los honores..., porque se crearán tratados injustamente, y, puesto que son muchos y pobres, provocarán sediciones y desórdenes en la ciudad, lo cual es grave» (77).

De ahí la gran importancia que psicológicamente tiene, para el gobernado, el saberse escuchado, y el derecho que le asiste, desde luego, a ser oído. «Manifestar su propio parecer —dijo Pío XII (78)— sobre los deberes y los sacrificios que le son impuestos, no estar obligado a obedecer sin haber sido escuchado: he ahí dos derechos del ciudadano que hallan en la democracia, como el mismo nombre indica, su expresión natural». La voz popular se expresará, de ordinario, a través del Parlamento. Así lo declara el propio Pío XII: «Y como el centro de gravedad de una democracia normalmente constituida —dice (79)— reside en esta representación popular, de la cual irradian las corrientes políticas por todos los sectores de la vida pública —así para el bien como para el mal—, la cuestión de la elevación moral, de la aptitud práctica, de la capacidad intelectual de los diputados en el Parlamento, es para todo pueblo organizado democráticamente una cuestión de vida o muerte, de prosperidad o decadencia, de salud o de perpetua enfermedad.»

No quiere decir otra cosa el llamado *régimen mixto* de Santo Tomás: uno lleva el timón de la nave, varios asesoran, la comunidad entera asiente y par-

(76) *Coment. Polit.*, III, 9, 3. Cfr. DEMONGEOT: *El mejor régimen político según Santo Tomás*, ed. de la B. A. C., Madrid, 1959, págs. 117-120.

(77) Y Mons. HERRERA ORIA escribe, siguiendo al Doctor Angélico: «La democracia garantiza la satisfacción interior de los gobernados y, con ello, la colaboración voluntaria con la autoridad. La democracia garantiza también la paz social y la continuidad del régimen» (prólogo a la ob. cit. de DEMONGEOT, pág. XVII).

(78) *Benignitas et humanitas*, cit., en B. A. C., cit., pág. 875.

(79) *Idem, ídem*, página 878. En otro lugar (*La V República Francesa*, citada, he escrito a este respecto: «Hoy, los Gobiernos determinan y conducen real y verdaderamente la política de la nación; son ellos los que marcan la pauta y dan el tono, los que imprimen el ritmo a la legislación y arrastran tras sí a las Cámaras. Estas han perdido su originario carácter omnipotente, su excluyente valor representativo. No es que sean inútiles y estén, por tanto, llamadas a desaparecer, sino que les incumbe, a mi juicio, un papel —nada desdeñable— que nunca les podrá ser arrebatado en una comunidad en que los gobernados cuenten algo todavía: el de servir de portavoces de la opinión pública, el de enjuiciar, cribar y tamizar la labor gubernamental. El Parlamento es, así, hoy, un muro de contención frente a los posibles desmanes de los Gobiernos, la salvaguardia de las garantías jurídicas que respaldan a las libertades individuales, la voz de la comunidad que nadie puede acallar, siempre presta, por tanto, a hablar en defensa propia. Los Parlamentos, actualmente, en lugar de fijar «previamente» los hitos de la acción gubernamental, examinan ésta *a posteriori* más bien. Dadas las características de la vida en el Estado moderno, no pueden pretender otra cosa. Hoy «legislan» los Gobiernos, pero a los Parlamentos les queda la misión de controlar a éstos y de servir de tribuna pública. Que no es poco.»

ticipa, de alguna manera (eficaz), en la cosa pública. Unde —escribe el Santo Doctor, en la famosa cuestión 105, artículo 1.º, de la I.^a-II.^a— *optima ordinatio principium est in aliqua civitate vel regno, in qua unus praeficitur secundum virtutem qui omnibus praesit; et sub ipso sunt aliqui principantes secundum virtutem; et tamen talis principatus ad omnes pertinent, tum quia ex omnibus eligi possunt, tum quia etiam ab omnibus eliguntur. Talis enim est optima politia, bene commixta ex regno, inquantum unus praeest; et aristocratia, inquantum multi principantur secundum virtutem; et ex democratia, idest potestate populi, inquantum ex popularibus possunt eligi principes, et ad populum pertinet electio principum*, porque, efectivamente, un régimen es tanto más viable cuanto más categorías de ciudadanos abarca, cuanto más personas participan en el gobierno de la ciudad (80). De esa manera, además, se evita el evidente riesgo encerrado en esta elemental, pero rotunda y clara, observación política: *quien detenta el poder tiende a abusar de él*.

TÉCNICAS DE EXPRESIÓN DEL CONSENTIMIENTO

Las soluciones de los problemas políticos han de estar, en todo momento, presididas por la prudencia. En consecuencia, no se puede adoptar en una determinada comunidad el patrón que en otra, por su particular idiosincrasia, ha producido efectos favorables. Ni se puede olvidar que las distintas comunidades poseen un diverso grado de madurez política. Si ésta es deficiente, no podrá evidentemente, concederse al consentimiento popular la beligerancia de que goza en aquellas comunidades cuyos ciudadanos han dado muestras de una aquilatada capacidad para el diálogo. Los escépticos del consentimiento popular no se apresuren a ver en esta afirmación un portillo abierto, por donde se escurre todo lo dicho en páginas anteriores. Nuevamente recurrimos a la experiencia, y en su nombre podemos afirmar que los que más insisten en el hecho de la inmadurez política de los pueblos, no suelen perder la vida, precisamente, por remediarla. Aquí —como en todo—, lo importante es la actitud espiritual del gobernante, de suerte que si éste cree en el consentimiento popular, estará dotado de una fina sensibilidad, que le permitirá, en primer lugar, encontrar los medios para educar al pueblo (tarea la más noble del gobernante), y, después, detectar el momento en que el consenso popular deba entrar en juego. Además, como después se explicará, puede el gobernante, en tales casos, arbitrar fórmulas restringidas de participación del pueblo en las tareas de gobierno, siempre que esté dispuesto a entablar el diálogo y a admitir algún control.

(80) *Com. a la Pol.*, II, 7, 5.

El consentimiento popular se expresa por muy diversos conductos: desde el comentario callejero, hasta la votación de un Parlamento, pasando por los juicios de la prensa. A todos ellos ha de estar atento el gobernante, y ponderarlos, y saber interpretar sus intenciones.

Pero no basta con esto. Es razonable, es bueno para la paz y la seguridad de la república que se establezcan unas vías técnicas —concretas, eficaces— que no admitan el capricho en la interpretación del consentimiento popular. Esas vías son muy diversas. Cada pueblo elegirá la suya. Al decir consentimiento popular no hay por qué pensar, necesariamente, en el sufragio universal, directo e igual; ni en la algarada pública, con serpentinas y confetis. Puede adoptarse el sufragio universal indirecto, multicolegial (con lo que se evita la efervescencia, en los países que tienden a ella), orgánico o inorgánico. Lo que, en todo caso, importa —y en ello queremos insistir— es que haya verdadera y real participación del mayor número posible de ciudadanos en la cosa pública, libre elección, por el pueblo, de sus representantes y control de éstos —con prevalencia de su parecer, en última instancia— sobre el gobernante.

Sea cual fuere la vía elegida, en cualquiera de sus planos, un principio ha de prevalecer: *la mayoría decide*. No hay otro que le supere en racionalidad. Contra ello no vale decir, a mi juicio, como hace López-Amo (81), que «si sólo en la voluntad general está la fuente del Derecho, habrá de haber acuerdo unánime, por lo menos, en esta conclusión: que en adelante decidirá la mayoría», porque voluntad general no quiere decir coincidencia unánime, y, en consecuencia, no repugna a la razón que, en período constituyente, la mayoría decida que en el futuro decidirá la mayoría.

Cierto es que, tratándose de decisiones irrevocables, o de suma trascendencia, puede, por ejemplo, exigirse una mayoría cualificada (82). Otro delicado problema, a tener en cuenta en toda recta democracia, es el del respeto de la minoría, tanto más cuanto mayor sea ésta. Ignorarla o excluirla va contra todo principio democrático, y es el comienzo de la ruina de la comunidad.

Puede ocurrir —tratándose, sobre todo, de una gran masa electoral— que los muchos ciudadanos, incalificados, pueden inclinar a su favor la balanza, con evidente riesgo de que venza la visión más tosca. Pero, ¿por qué ha de pensarse que todos los ciudadanos capaces han elegido la solución A, en tanto

(81) *El poder político y la libertad*, Bib. del Pens. Actual, Madrid, 1952, pág. 74.

(82) Cfr., sobre esto, las interesantes consideraciones de C. J. FRIEDRICH: *La democracia como forma política y como forma de vida*, Ed. Tecnos, colec. de Ciencias Sociales, núm. 7, Madrid, 1961, págs. 93 y sigs. Contra el principio de la mayoría, véase W. KENDALL: «Majority Principle and the Scientific Elite», en *The Southern Review*, 1939, núm. LV.

que por la B se han inclinado los analfabetos y desarraigados? Aunque técnicamente presenta casi insalvables dificultades, sería interesante comprobar, en unas elecciones, qué porcentaje de ciudadanos «capaces», «menos capaces» e «incapaces» hay dentro de cada bloque de votos. La similitud de proporciones sería probablemente sorprendente.

De siempre, la literatura política clásica ha visto en la participación de la comunidad en la legislación, una manifestación típica del consentimiento popular, expresado, de ordinario —en este caso—, a través del Parlamento. *Leges condere non solum pertinent ad reges, sed etiam ad quosdam alios principatus, et etiam ad populum*, escribe Santo Tomás (83), recogiendo el parecer de San Isidoro.

No le faltan decididos detractores a la democracia y al principio mayoritario. «Que aquella solución democrática (la sustitución de la libertad social, como elección de comportamientos razonables, por una participación en la imposición de la ley) reposa en una ficción —escribe Alvaro D'Ors (84)— resulta patente cuando consideramos que, aun en las democracias más auténticas, no todos realmente quieren la ley que suprime la libertad, sino sólo una mayoría formal y muchas veces irreal». Naturalmente, nunca todos los ciudadanos quieren una ley: ni en las democracias más auténticas, ni en los regímenes no democráticos. Y el argumento de que en aquéllas la ley es querida sólo por «una mayoría formal y muchas veces irreal», no invalida éste otro: es razonable que sea ley aquello que una mayoría real (*formal y material*) quiere (porque, eso sí, se trata siempre de que mayorías y minorías sean reales, y de ese supuesto partimos; si, después, la realidad se separa del ideal fijado, habrá, entonces, que poner manos a la obra de acercarlos lo más posible).

«En todo caso—sigue diciendo el profesor D'Ors (85)—, la ley vale (en la solución democrática), no porque sea realmente razonable, sino porque la mayoría lo considera así... Así, pues, la solución democrática renuncia a la exigencia de racionalidad de la ley, puesto que la ley se impone por la voluntad, lo mismo que podría hacer un tirano. La diferencia en el número de los que quieren no altera el fundamento esencialmente volitivo de la ley.» Evidentemente, el ideal sería que el gobernante (único) o la minoría rectora contaran con una especial asistencia, no se sabe de qué tipo, que les permitiera definir, de modo infalible y hasta en los problemas más contingentes, qué es lo razonable. Pero esa demiúrgica asistencia no se ha descubierto to-

(83) *Summa Th.*, II^a.II^{ae}, q. 50, a. 1.

(84) «La libertad», en *Nuestro Tiempo*, Pamplona, abril 1961, núm. 82, pág. 431.

(85) *Idem*, *id.*

avía, y, entre tanto, hay que pensar que si la mayoría no hace, *ipso facto*, razonable una ley, tampoco una o varias personas.

La ley vale, en una democracia, porque la mayoría la considera razonable, no porque realmente lo sea. En efecto, pero lo propio ocurre en un régimen no democrático: la ley, en este caso, vale porque una o pocas personas la consideran razonable, no porque realmente lo sea. En consecuencia—y puesto que, en los mil problemas contingentes que una comunidad tiene planteados, no es tarea fácil saber cuál es la solución más razonable—, ninguna incongruencia hay en que pase a ser ley el parecer de la mayoría. Por otra parte, es indudable que, de esa forma, se pone coto a posibles arbitrariedades, siempre prestas a aflorar cuando la decisión depende de una o pocas personas. Finalmente—y aun cuando no se aceptaran los anteriores argumentos—, es un hecho cierto, no desdeñable, que la comunidad gozará de mayor paz si la ley—supuesta no razonable—ha sido querida por la mayoría, en lugar de por una camarilla o por un solo hombre.

En definitiva, en toda comunidad la ley vale, en la práctica, porque su contenido ha parecido razonable a una, a varias o a muchas personas. En el primer caso nos encontramos ante una situación que una comunidad política no aceptará, a poca dignidad y sensibilidad de que goce. No nos cabe, pues, más que optar por una de las otras dos soluciones: varias o muchas personas, a través de un juicio racional, concluyen si la presunta ley es o no una *ordenación de la razón*. En cualquiera de esos dos casos hay un enfrentamiento de «pareceres», que se decidirá a favor de aquel que reúna en su torno un mayor número de «juicios» (no de «voluntades», rigurosamente hablando) favorables. En consecuencia, pues, la afirmación de que «la diferencia en el número de los que quieren no altera el fundamento esencialmente volitivo de la ley», se vuelve contra sí misma, pues, en definitiva—en la práctica, insistimos—la ley es ley, según estamos viendo, porque el número de los que la creen razonable es superior al número de los que no la creen razonable (excluido, por supuesto, el caso —de esta premisa hemos partido— de que la materia objeto de regulación no venga claramente definida por la ley natural). El propio Santo Tomás no tiene reparo, incluso, en utilizar el término *voluntad*, al hablar de este problema, en un pasaje luminoso (86): *Voluntas humana—escribe—ex communi conducto, potest aliquid facere iustum in his quae secundum se non habent aliquam repugnantiam ad naturalem iustitiam. Et in his habet locum ius positivum. Unde Philosophus dicit, in V «Ethic»*

(86) *Summa Th.*, II^a-II^{ae}, q. 57, a. 2, ad 2.

(l. c. nt. 7), *quod legale iustum est «quod ex principio quidem nihil differt sic vel aliter: quando autem ponitur, differt»* (87).

Democracia, consentimiento popular y mayoría tienen por base toda una actitud espiritual, que se resume en *educación para el diálogo*. Pero hagamos, por esta vez, punto final, y quede reservado este tema para una futura meditación.

RAFAEL ECHEVERRÍA

RÉSUMÉ

Le principe de la majorité, tellement discuté par beaucoup, n'est autre que la manifestation d'une réalité plus profonde: celle du consentement populaire. Donc, une analyse sereine de ce principe doit mettre l'accent sur cette autre réalité du consentement populaire.

La justification d'une façon profonde de la nécessité et de la valeur du consentement populaire exige un nouvel exposé du thème éternel de l'origine du pouvoir et du droit au pouvoir. Des quatre positions possibles sur ce thème —origine divine positive du pouvoir, théorie de la designation, théorie de la translation, thèse contractuelliste radicale— la troisième est la plus correcte, la plus convenable aux conditions de la nature humaine. Cette thèse fut magistralement exposée et défendue par St. Thomas et par les classiques espagnols, surtout Suarez.

En avançant un peu plus, on peut même essayer de surpasser la dichotomie pouvoir-peuple: face à l'hétéronomie politique, expression d'un monde politique où le pouvoir était "donné" au peuple, parce que dans celui-là on ne voyait que son caractère transcendant, apparaît une nouvelle attitude, qui conduit les hommes —de même que sur d'autres plans mentaux et existentiels— à l'autonomie politique, ou, ce qui est pareil, à la justification de la communauté par elle-même. Mais la nature de la communauté politique ne peut être expliquée d'une manière satisfaisante ni par l'hétéronomie ni par l'autonomie mais par l'ontonomie. La relation pouvoir-peuple n'est ni hétéronome ni autonome: elle est ontologique. Le pouvoir n'est pas le peuple; le peuple n'est pas le pouvoir. Mais le verbe est de ces deux phrases n'est pas

(87) El profesor D'ORS escribe también (lug. cit.): «Como si toda ley, independientemente de su razón, por el simple hecho de ser querida por todos los que la han de padecer, resultara ya razonable y por ello compatible con la libertad», afirmación que se halla en la misma línea de pensamiento y de argumentación que las anteriormente transcritas, y cuyo comentario, por tanto, huelga.

univoque, mais analogue. Le pouvoir et le peuple, s'ils ne se confondent pas, se réclament et s'expliquent réciproquement: s'ils ne sont pas la même chose, ils sont-avec.

D'après ce qui a été dit, on comprend la nécessité radicale du consentement populaire au moment de légitimer un régime et un pouvoir politiques. Le consentement est un facteur décisif. Et ceci parce qu'au fond il y a un "contrat" entre le gouvernant et la communauté gouvernée. Ici se trouve le fondement de tout ce qui a à voir avec le contrôle du pouvoir par la propre communauté.

La raison naturelle certifie tout ce que nous disons. L'expérience historique montre, d'un autre côté, que les peuples haïssent le paternalisme qui se cache dans l'attitude de ceux qui recherchent l'efficacité, sans donner d'importance à l'adhésion libre des volontés affectées.

Il n'y a pas de base plus solide, pour le pouvoir, que le consentement populaire. Il n'y a aucune force comparable à celle d'un gouvernement chaudement appuyé par le peuple. Le pouvoir se nourrit, fondamentalement, de l'opinion publique. Et c'est pour cela que le tyran essaye de réduire au silence les savants, de les séparer et d'encourager leurs disputes, pour les empêcher de se mettre d'accord et de former un front commun.

La paix —premier bien de la communauté— n'est pas seulement la paix externe, mais aussi et surtout la paix des esprits. Cette paix exige l'approbation libre des citoyens au plan du gouvernant, plan élu parmi d'autres, dont le citoyen a reçu une information libre. Autrement celui-ci serait justifié de refuser sa complète adhésion au plan du gouvernant. Donc grande est l'importance psychologique pour le citoyen de se savoir écouté.

Le consentement populaire s'exprimera de mille façons, mais il convient d'établir en plus des voies techniques, à travers lesquelles il puisse être manifesté d'une façon concrète et efficace. Et en tout cas, un principe doit prévaloir: la majorité décide. La majorité ne rend pas une loi juste, ni bon ce qui ne l'est pas, disent les détracteurs de la démocratie. Mais, si ceci est vrai, il n'est pas moins vrai que —sauf dans les questions qui sont du domaine de la loi naturelle et dans les autres qu'une communauté politique accepte comme fondamentales— on ne sait pas ce qui est "juste" ou "bon", donc il n'y a aucun contresens dans le fait que ces questions soient décidées par le nombre (par le nombre d'«opinions» ou de «jugements», non par le nombre de "volontés" comme disent les ennemis de la démocratie, en voulant ainsi donner à celle-ci une conception volontariste de la loi.)

SUMMARY

The so argued about principle of the majority is none other than the manifestation of a deeper reality: that of popular consent. Therefore a quiet analysis of that principle changes the accent to this other reality of popular consensus.

In order to justify more deeply the need for and the value of popular consent requires re-examining the eternal theme of the origin and titularship of power. Out of the four possible approaches to this theme —namely, positive divine origin of power, theory of designation, theory of transfer, radical contractualist thesis—, the third is the most correct and the most congruent with the pretences of human nature. This thesis was masterly put forward and defended by St. Thomas and Spanish classical writers, especially Suarez.

Going on a step further, one can even try to overcome the power-people dichotomy: in the face of political heteronomy, which is an expression of the political world where power was "given" to the people, because only their transcendental character was apparent, there appears another new attitude, which lead men—in the same way as in other mental and existential levels—to political autonomy, or justification of the community by itself, which is the same thing. But the nature of the political community cannot be satisfactorily explained by the word heteronomy, nor by autonomy, but by the expression ontonomy. The relation power-people is neither heteronymous nor autonomous: it is ontonomous. Power is not the people; the people are not power. But the verb in of these two propositions is analogous and not univocal. Power and people, if they are not mistaken, demand and explain each other reciprocally: even if they are not exactly the same, they are in favour of each other.

The radical necessity for popular consent at the time of legitimizing a political regime and power can be deduced from the above. This is because there is in fact a "contract" between the governing body and the governed community. This is the basis insofar as the control of power by the community itself is concerned.

Natural reason certifies everything we are saying. Historical experience on the other hand shows that the people hate paternalism that hides in the attitude of those who are behind efficiency, and the free adhesion of affected wills is given little or no consideration.

There is no other basis so strong as popular consent for power. There is no force comparable to that of a governing body warmly supported by the

people. Rule is fundamentally fed by public opinion. It is for this reason that the tyrant tries to silence the knowledgeable, separating and scattering them in order to prevent them coming together and forming a common front.

Peace —first good of the community— is not only external peace, but also —and above all— peace of mind. This peace requires the free assent of the citizens to the plan of the governing body, chosen amongst various other plans, of which the citizen has received free information. If it were not so the citizen would be justified in refusing to adhere to the governing plan. This shows the psychological importance that being heard has for the citizen.

Popular consent can be expressed in a thousand ways, but it is always best to establish definite technical methods, through which it can be manifested more efficiently. In any case, one principle has to prevail; the majority decides. The majority does not make a law just, nor does it make anything good if it is not so in the beginning say the defamers of democracy. But if this is so, so is the fact that —except in questions involving natural law those laws that a political community accepts as being fundamental— one does not know which things are "just" or "good", for which reason there is no reason why such questions cannot be decided by number (by the number of "opinions" or "judgements", and not by the number of "wills" as the enemies of democracy like to say with a view to giving the latter a voluntaristic conception of the law.)

