

DE MAYORIAS Y MINORIAS  
(En torno a *Minoranze e Maggioranze*,  
de Alessandro Pizzorusso <sup>(1)</sup>)

RICARDO CHUECA RODRIGUEZ

Si el futuro lector de este libro pertenece a la estirpe de los juristas y tiende a reconfortarse regularmente con un elenco de certezas, hará bien en invertir parte de su tiempo en leerlo, aunque sea de modo fragmentario. Si, por el contrario, se adscribe más bien a esa otra y no menos digna estirpe de quienes, ante los logros de la ciencia del Derecho en general y del Derecho público en particular, abrigan serias dudas sobre las posibilidades de la misma, tampoco perderá su tiempo disfrutando de la peripecia que reflejan las páginas con que nos obsequia el profesor de Pisa. De modo que bien podemos decir que estamos ante uno de esos raros libros que, en uno u otro sentido, consuela a quien lo lee. Quien busque certezas sólo encontrará una: los terrenos de la mayoría, de la regla o del principio, sólo se pueden transitar sin batacazos a base de excepticismo. Quien, por el contrario, pretenda contrastar sus propias precariedades encontrará definitivo consuelo en las ajenas.

La propia estructura del libro ya indica —como con su característica honestidad intelectual nos advierte el autor— que estamos ante un conjunto de *pecios*, es decir, trabajos elaborados como respuesta a problemas concretos que se ha visto obligado a abordar durante las dos últimas décadas (2). Son *pecios*, pues, pero no son los restos de ningún naufragio. No pretenderé la osadía de ocultar que la primera impresión que produce este librito es el de una recopilación de trabajos menores y dispersos; aunque más que de impresión habría que hablar de sospecha. Pero ésta dura lo que la lectura del libro. Hay, por utilizar el tópico, un hilo con-

---

(1) ALESSANDRO PIZZORUSSO: *Minoranze e Maggioranze*, Turín, Giulio Einaudi Ed., 1993, 207 pp. ISBN 88-06-13186-9.

(2) El profesor PIZZORUSSO es un probado conocedor de los problemas de las minorías, materia en la que —de creer sus propias palabras— ha adquirido una *imprevista* fama de experto. Cfr. «Premessa», en *Minoranze e Maggioranze*, cit., pág. 9. De entre sus trabajos anteriores, puede verse, entre otros, su clásico *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milán, Giuffrè, 1967.

ductor, aunque no todo lector esté llamado probablemente al privilegio de encontrarlo. Se podría decir que lograrlo requiere cierta complicidad o, alternativamente, acreditar ciertas experiencias previas en felatos sucesivos que el libro va oponiendo al lector. Desde este punto de vista el título del libro —aunque quizá pueda llamar a engaño— no es reprochable, pues efectivamente trata de lo que dice: mayorías y minorías; pero también de la libertad y del Estado de Derecho. Y por supuesto —frecuentemente con minucia— de los problemas de las lenguas minoritarias. Sin embargo, y siempre según nuestro criterio, no es en este nivel donde es perceptible el elemento que arma y da sentido a lo que termina siendo una obra estimulante y nada menor. En cualquier caso no deberá creer el lector que tratamos de justificar la estructura del libro, sino de advertir de un hecho capital, pues su utilidad es escasa de no percibirse la consistente lógica interna.

El libro no es en ningún caso un eslabón más de la añeja bibliografía —que apresuradamente estamos desempolvando— en torno a las minorías étnicas o lingüísticas, por más que verse sobre ellas en algunas de sus páginas. Tampoco estamos ante un voluntarioso esfuerzo de construcción de un conjunto de procedimientos dirigido a proteger a las minorías desvalidas, aunque seguramente estos casos están en el origen de algunas de sus páginas. El libro es ante todo un acta de dificultades, más concretamente de las que ofrece un aspecto que, discreta pero frecuentemente, solemos ocultar los iuspublicistas tras la tramoya: los perfiles no resueltos de la colisión entre principio mayoritario y pluralismo en los Estados democráticos de Derecho, a los que justamente tenemos como la forma de convivencia más evolucionada que la especie humana ha sido capaz de perfeccionar a fecha de hoy.

Sería incierto —e injusto— afirmar que el libro es sólo eso, siendo ya bastante. Es además archivo de paliativos, de remedios pero no de soluciones; por la sencilla razón de que desde el Derecho no cabe ninguna otra posibilidad frente a problemas del fuste de los suscitados. Desde esta perspectiva, el libro se constituye como una auténtica cura de humildad para juristas con manías de grandeza. La lectura de sus páginas —en el contexto de los problemas de minorías que están aflorando en Europa en la actualidad— puede llevar a encallar en un patetismo perfectamente justificable, pero también a reflexionar sobre la fragilidad de la forma política estatal ante minorías que —tras constatar su desvalimiento social— vuelven sus demandas hacia el poder político estatal; pero la eventual satisfacción siquiera parcial de sus demandas —socialmente repudiadas— amenazaría con arruinar indefectiblemente el propio capital estatal de legitimidad acumulado con ayuda de procedimientos mayoritarios...

El libro intenta establecer las posibilidades del Derecho como constructor de reglas capaces de tratar los supuestos en los que la aplicación de la dinámica mayoritaria supone un riesgo cierto de quiebra de la unidad estatal, por parte de un

grupo dotado de cierta homogeneidad. La cuestión estriba, por tanto, en determinar qué grado de pluralismo es capaz de procesar el complejo institucional estatal, sin arruinar un principio que está en la base de su legitimidad: el principio mayoritario.

\* \* \*

Uno de los lugares comunes más aceptados en la literatura iuspublicística tiende a establecer un difuso *continuum* entre regla y principio de mayoría, seguramente cargando el sentido en el término mayoría y olvidando el abismo existente entre el concepto de regla y el de principio en el ámbito de la teoría general del Derecho. Ya se comprenderá que no pretendemos en estas modestas líneas acometer tarea de tamaño fuste, pero sí que es menester advertir siquiera de modo somero sobre los orígenes del malentendido. En realidad, se trata de una prolongación en el tiempo de una argucia perfectamente perceptible en el mejor Hobbes, cuando *explica* la fundación del poder político estatal de acuerdo a una decisión unánime-mayoritaria; lo que igualmente hará, desde otra perspectiva posteriormente, Rousseau. Los meandros de la historia, siempre ladinos, nos indican que la regla de mayoría era en realidad una *regula iuris* acuñada por los clérigos, es decir, por los juristas. Como toda regla jurídica era puramente convencional. Su uso para explicar la construcción del Estado era sin duda de gran eficacia, en la medida en que, por convención, no era una regla cuestionable. Pero dista mucho de ser igualmente indiscutible su conversión en norma que deba orientar la toma de decisiones en el Estado, es decir, en principio ordenador del orden político estatal. De hecho, no hay doctrina mayoritaria que lo sostenga desde la mayoría. No cabe duda de que los procesos de decisión mayoritaria ocupan un amplio espacio —aunque no todo, ni mucho menos— dentro del Estado, pero ello no parece ser resultado de los efectos benéficos del éxito argumental en base a una *regula iuris*, sino, como es obvio, de la democratización del poder político estatal. (Ya se recordará que, una vez utilizada por Hobbes para configurar el poder político estatal, la regla, cual objeto desechable, carecía de utilidad ulterior.) De ahí que sea muy cierta en sus estrictos términos la afirmación de Pizzorusso de que el principio mayoritario constituye «un *sintomo* di accettazione del principio democratico». Es éste un matiz de gran importancia, pues mientras que la regla, como norma, está sujeta a la nota de certeza en los supuestos en que es preceptivo aplicarla, el principio resulta siempre dependiente de una elaboración de carácter estimativo en relación con el resto de los principios y valores del Ordenamiento jurídico político; así como también está por la misma razón sujeto siempre a una graduación previa a su aplicación. Desde esta perspectiva, la regla de mayoría resulta una norma evidente en determinados supuestos previamente

definidos y normalizados, pero esta evidencia dista mucho de contagiarse al *principio de mayoría*. De ahí que sea siempre muy importante constatar en cada uno de los momentos si el recurso a la mayoría lo es como un modo de alumbrar una decisión cuando, tras la discusión, se ha comprobado la división del sujeto colectivo, o si, por el contrario, la mayoría se enarbola como plasmación de un deber ser genérico que, tras su recepción en el Ordenamiento jurídico, se estima prescribe que tal objeto de decisión corra a su cargo.

Hoy no parece muy discutible afirmar que el principio de mayoría desempeña importantes funciones en los Estados democráticos como catalizador de los valores de libertad e igualdad. Ya resulta menos pacífica la cuestión de su relación con ellos, pero es cierto que la mera presencia del principio produce efectos manifiestamente favorables en la gradual implantación de ambos valores a lo largo de importantes sectores del Ordenamiento. Estimamos, en cambio, muy perniciosa la latencia en una parte de la doctrina de una concepción de la mayoría como *sucedáneo* o resignado placebo teórico de la unanimidad. Según estas tesis, ampliamente difundidas como digo, la regla óptima de decisión es la de unanimidad. Tras esta exótica afirmación, que procede de una lectura aviesa de ciertos clásicos, suelen refugiarse —junto a cierta clase de economistas propensos a concebir lo político como un apéndice de su objeto de estudio— enérgicos defensores de un liberalismo imaginario a fuer de individualista. Sostienen éstos que la unanimidad es la única regla de decisión que garantiza la libertad individual de todos y cada uno de los ciudadanos titulares de derechos. Pero el problema radica en que la unanimidad no es *un modo de decidir*, sino antes bien *la ausencia de decisión*. Si hay acuerdo unánime no hay decisión. El problema se plantea cuando un grupo que integra un sujeto colectivo *tiene* que tomar *una* decisión. La obligación de tomar una decisión constituye pública proclama de la existencia de un sujeto colectivo; su ausencia supone la destrucción de tal sujeto, según vio genialmente Thomas Hobbes. Desde este punto de vista, la aplicación de la regla de mayoría no debe ni puede verse como un resignado sustituto de la unanimidad, sino como inconfundible indicador de la existencia de un sujeto colectivo. Que éste exista lo prueba la decisión; que se trate de un sujeto colectivo lo demuestra la aplicación de la regla mayoritaria. La regla de mayoría es, pues, una forma convencional de tomar una decisión cuando la racionalidad social requiere la explicitación de una opción. No se trata de un escalón valorativo inferior al de la unanimidad, sino de un procedimiento que permite la elección final de una opción entre varias.

Cabe con posterioridad hacer de la necesidad virtud, y afirmar las bondades de las decisiones así tomadas, pero en general la afirmación correcta que hay que pechar es que el procedimiento de decisión mayoritaria se aplica muy escasamente en el ámbito de la sociedad civil, por relación al conjunto de decisiones que se toman en su seno. En el ámbito de lo público —y siempre en términos relativos—

no es tampoco práctica frecuente y, cuando se aplica, se le rodea de límites, requisitos y formalidades. De ahí que no nos parezca una actividad especialmente fértil la de buscar argumentaciones que respalden un procedimiento de decisión cuyo uso social es relativamente infrecuente. Lo reducido de su práctica puede comprobarse en las observaciones de Pizzorusso sobre los distintos ámbitos *jurídicamente formalizados* en los que la regla de mayoría es susceptible de aplicación y cómo la *forma de la decisión* resulta ser determinante en el alcance que se atribuye a la misma y en las materias que pueden ser objeto de ella. La mayoría, como sujeto decisorio, proporciona indudablemente considerables ventajas y utilidades. Pero presenta también ciertas limitaciones, como cualquier otro tipo de proceso de decisión. Por ello el ámbito de las decisiones encomendadas a la mayoría es en realidad tan reducido, incluso y especialmente en los Estados democráticos. No se trata de que la alternativa a la decisión mayoritaria sea la de una minoría, pues ambas existen sólo *con ocasión* de una decisión, sino de que el objeto y las condiciones de la decisión requieren frecuentemente otros procedimientos y la configuración de otros sujetos decisorios (piénsese, por ejemplo, en decisiones que requieran ciencia o pericia concreta). A su vez, y en el ámbito del ordenamiento jurídico, las reglas sobre la decisión están sujetas a normas material y/o formalmente supraordenadas: la mayoría —o el experto— no pueden tomar cualquier decisión sobre cualquier cuestión. En los supuestos en los que la decisión contiene un mandato de naturaleza normativa, el sistema de fuentes fija un conjunto de requisitos típicamente en forma de normas sobre la producción.

\* \* \*

En una emboscada concienzudamente preparada, y cuando el lector está todavía asumiendo su ración de moderado escepticismo sobre la virtualidad de los procesos de decisión mayoritarios, el autor de la monografía que comentamos abre un segundo capítulo en donde nuestro ya no tan firme principio mayoritario se ve obligado a emprender desigual pelea con lo que Pizzorusso denomina el principio *pluralístico*. Denominación esta que parece harto peligrosa conceptual y contextualmente. Nótese que en ello hay implícita una cierta inercia taxonómica al situarlo tras el capítulo primero, principio mayoritario, y antes del capítulo tercero, principio de igualdad. Y, sin embargo, el pluralismo no *es* un principio. Si un Ordenamiento jurídico lo acoge como principio, está simplemente reconociendo un hecho social. Es cierto que su reconocimiento normativo tiene una enorme transcendencia en el conjunto del ordenamiento; incluso es aceptable la afirmación de que ello transforma dicho Ordenamiento. Pero su naturaleza no es principal, mientras que sí lo es el criterio de que las decisiones deben tomarse por mayoría o que los ciudadanos deben ser considerados iguales. Estos mani-

fiestan un deber ser de alcance general, mientras que aquél reconoce como positivo un fenómeno social y por ello lo protege y aun fomenta.

Ahora bien, si originalmente se trata de un hecho social reconocido por el Ordenamiento, hay que afirmar inmediatamente que ese reconocimiento se produce en el marco de una determinada forma de concebir las relaciones entre Estado y sociedad. Consiguientemente, el pluralismo con el que se compromete el Ordenamiento no es el social, sino el integrado por aquellos aspectos del mismo considerados relevantes para el cumplimiento de los fines encomendados al Estado. Ello define sin duda un ámbito específico y delimitado de pluralismo, pero sólo conceptualmente delimitado; los ámbitos sociales donde ese concepto de pluralismo pueda ponerse en entredicho no están predeterminados, ni tampoco los sujetos que lo amenazan. Máxime si, como es el caso, el pluralismo no es sino consecuencia del valor de la libertad que sí que está en el mismo fundamento de Estado constitucional y democrático. Claro que cuáles sean los procedimientos para acudir en defensa del pluralismo amenazado es algo que desde luego está sujeto a la regla de mayoría, siquiera en sede constituyente.

Estas precisiones son muy importantes, pues el Estado está construido y dotado para afrontar el reto del pluralismo social y político, y aun para estimularlo, desde la importante indicación de la existencia de una homogeneidad previa que está en el propio origen de la constitución concreta de cada Estado. Un Estado capaz de organizar la convivencia sin la existencia de unos factores de homogeneidad mínimos es un Estado imaginario; no ha existido ni existe. De ahí debe deducirse que el poder estatal es capaz de procesar de uno u otro modo las demandas de algunas minorías y es incapaz de hacerlo con otras; al cabo es eso lo que explica el número y diversidad de los Estados. Entonces, ¿de qué depende que nos encontremos en uno u otro supuesto? Pues lisa y llanamente de qué naturaleza tenga la minoría, es decir, en relación a qué tipo y clase de mayoría se configura como minoría; ésa es la clave según nuestro modo de ver.

Como hábilmente indica Pizzorusso, una minoría originada con ocasión de una decisión está manifestando precisamente la existencia de cierto proyecto colectivo para el que proponía una opción que resultó no concitar el número de voluntades necesario. Todo ello no hace sino manifestar el *momento asociativo*. Pero en otros casos una minoría resulta precisamente de la negación del procedimiento: un grupo de personas manifiestan de uno u otro modo la existencia de un vínculo subjetivo al que atribuyen virtualidad bastante como para objetivarlo en términos colectivos. Aquí la puesta en cuestión del proceso decisorio significa la negación actual del sujeto que les incluye y la propuesta de otro alternativo. Estamos obviamente ante otro tipo minoría de muy distinta naturaleza.

Para la minoría que resulta de la puesta en marcha de un proceso de decisión sujeto a la regla de mayoría, los problemas se reducen al establecimiento de un

conjunto de reglas formalizadas que protejan en su *status* fundamental a esa parte del colectivo que resultó ser menor. Con ciertas salvedades, cabe afirmar que este supuesto no plantea graves problemas, en especial si quienes —con ocasión de cada votación— componen las minorías no son siempre idénticos ciudadanos o no pertenecen siempre a los mismos grupos sociales, independientemente de cuál fuere la materia u objeto de la decisión.

El problema surge cuando la minoría es una minoría permanente, o *tendencialmente* permanente. Esta nota implica la identificación del grupo social con un símbolo o factor *no político*, insusceptible, por tanto, de ser procesado institucionalmente por el Estado. En torno a los posibles supuestos y modalidades, encontrará el lector un auténtico filón en las distinciones con que Pizzorusso ilustra las variantes minoritarias más sofisticadas imaginables. Con todo, no debe caerse en la trampa de creer que las minorías se determinan en razón de factores étnicos, lingüísticos o religiosos; suelen ser éstos los factores polarizadores más frecuentes, pero la experiencia prueba hasta qué punto poblaciones heterogéneas desde cualquiera de estas perspectivas no presentan formaciones minoritarias relevantes. Sin embargo, en otros casos, pequeñas diferencias —a veces, incluso puramente imaginarias— sirven como catalizadores de minorías que llegan incluso a la destrucción del Estado que pretendía darles cobijo. Se quiere, en fin, advertir, como lo hace el jurista italiano, sobre la esencia no política de los factores que pueden servir como referente subjetivo para polarizar un grupo minoritario. Es precisamente su *politización*, es decir, su introducción como símbolo político e identificador grupal, el que inicia el proceso de conformación de una minoría que pretende oponer un modelo comunitario alternativo. Este paso, y las circunstancias que empujan a ello, sigue siendo con excesiva frecuencia misterioso para las ciencias del hombre, y sólo susceptible de ser explicado con posterioridad para el mejor de los casos.

Como bien indica Pizzorusso, en los modernos Estados de Derecho el único tratamiento posible de las minorías se fundamenta en el concepto de ciudadanía, en tanto que dato habilitante de un trato diferenciado a determinados ciudadanos que son, por tales, titulares de derechos fundamentales. Es precisamente esta nota de ciudadanía la que abre la vía a las prácticas de tutela sobre las que versaremos a continuación.

\* \* \*

Seguramente las discrepancias entre lectores y autor serán más frecuentes al llegar justamente al decisivo aspecto de los procedimientos y técnicas para la protección de las minorías en el marco del Derecho interno. En gran medida, ello es debido a que estas técnicas traen su lógica de la previa delimitación que se

haya realizado del concepto de minoría. Aquí es preciso separarse de algunas apreciaciones de Pizzorusso, siempre desde la conciencia de estar situados en los terrenos de la duda que estimula la polémica. Sin perjuicio de las reservas que nos ofrezca su concepto de minorías *políticas* como *tertium genus* escasamente convincente, nos interesa ahora llamar la atención sobre otro aspecto sin duda más importante: la propia concepción de la tutela de las minorías dentro del Derecho interno.

La tutela de las minorías implica siempre —en grado variable— importantes modificaciones en la estructura estatal, en particular si se trata de asegurar formas de autonomía de base territorial. Tras ello no hay sino la decisión *mayoritaria* de otorgar a una minoría una capacidad *política* mayor que la que le correspondería de no producirse tales transformaciones en los órganos estatales, e incluso constitucionales. De uno u otro modo, la articulación en el Derecho interno de mecanismos de tutela persigue manipular —de acuerdo a criterios mayoritariamente respaldados— la correlación actual entre mayoría y minoría, en sentido favorable a esta segunda. Estos perfiles son especialmente importantes, pues, sentado en todo caso el igual *status* de ciudadano, la aplicación de procedimientos de tutela supone siempre una derogación singular de norma general, que plasma en la configuración de un complejo obligacional específico en el que la minoría se concibe como sujeto de derechos singulares, frente a un Estado que adquiere así nuevos y mayores deberes frente a ciudadanos terceros individual o grupalmente determinados. La cuestión —difícilmente determinable— es dónde establecer la línea que delimita el derecho a un trato distinto, aunque proporcionado, de la simple y llana minoración del ámbito de ejercicio de los ciudadanos pertenecientes a la mayoría que son titulares de idénticos derechos. Este es, claro, el inevitable nudo gordiano que obviamente también resulta inabordable para el propio Pizzorusso, que propone a su vez un criterio fáctico y político: el equilibrio proporcional, es decir, el que desde la igualdad aconseja la equidad. Sin embargo, la experiencia política e histórica nos muestra que tras este tipo de pautas se esconden a duras penas un criterio irreflexivamente utilitario. Si, al cabo, se trata de comparar las ventajas de la medida tutelar de un lado, e inconvenientes producidos en un conjunto mayoritario de ciudadanos llamado a soportar las de otro, todo parece indicar que ese punto de equilibrio tenderá a coincidir con aquél en que las reivindicaciones de ambas partes tornen a apaciguarse. Sin embargo, dicho punto de equilibrio suele distar bastante del óptimo del Estado de Derecho que somete a norma a ciudadanos y poderes públicos...

Estas reflexiones, cuya pertinencia no tiene otra justificación que ser producto de las harto más estimulantes del autor del libro que comentar os, deben tocar a su fin. No sea que los deseos de este comentarista de llamar la atención sobre algunos aspectos de problema tan difícil difuminen la imagen de la monografía.



En ella encontrará el lector un importante esfuerzo analítico a la hora de distinguir los distintos supuestos de minorías y de describir las variantes de tutela más complejas. De muy especial interés nos resulta en este sentido el opúsculo con el que el profesor Pizzorusso abrocha el libro, *Lingua e diritto*; es una pequeña joya de la literatura jurídica sobre el difícil problema de los Estados plurilingües. Allí podrá leer el lector una obviedad: «Nessuna misura giuridica di tutela linguistica (...), può assicurare tuttavia il raggiungimento degli scopi in vista dei quali essa è stata elaborata e adottata se essa non viene applicata *in buona fede, in una visione dei rapporti umani ispirata a principî di tolleranza e di equità*» (3).

Quizá sea ésa la gran lección de este libro; quizá los problemas de las minorías permanentes se solventen a base de buena fe, tolerancia y equidad; y quizá esto sea una obviedad. Quizá, probablemente, los problemas de la relación entre minorías y mayoría se solventen sólo a base de obviedades. La cuestión sería entonces saber por qué, cuando se produce un conflicto, los bandos contendientes se esfuerzan precisamente en no aceptar las tales obviedades.

Pero ese sería otro libro impropio de un jurista en el buen —y humilde— sentido de la palabra, para quien poco margen queda cuando se cuestiona radicalmente el elenco de obviedades que cimenta la convivencia organizada.

---

(3) *Minoranze e Maggioranze*, cit., pág. 204.



*RESEÑA BIBLIOGRAFICA*

