

LA PRAXIS DEMOCRATICA EN LAS GRANDES INSTITUCIONES DEL ESTADO

POR

ARMANDO MARCHANTE GIL

1. Presentación.

El enunciado del tema que vamos a tratar parece a primera vista suficiente para eximir de iniciarlo con algunas puntualizaciones de signo doctrinal, ya que se trata de exponer lo más sucintamente posible, dada la necesaria brevedad, una «praxis», es decir, cómo actúan en la realidad unos sistemas políticos que ponen en su frontispicio la palabra «democracia», ante o dentro de las grandes instituciones del Estado.

La dificultad aparece cuando se examina la infinita variedad de los sistemas que se llaman a sí mismos «democráticos». La primera puntualización debiera ser el establecimiento de unos signos distintivos que permitieran deslindar los campos que separan lo que es de lo que no es democracia, puesto que en este terreno hay demasiada confusión interesada. Para no perder el tiempo voy a considerar que son sistemas democráticos aquellos establecidos como derivación más o menos directa de las ideas de los «filósofos» que dieron fundamento doctrinal a los revolucionarios de 1789. En definitiva, los sistemas constitucionales y parlamentarios con partidos políticos basados en el principio de «un hombre, un voto».

Sentado lo anterior, no parece ocioso fijar unos principios generales capaces de constituirse en punto de referencia para darnos la verdadera medida que separa la teoría de la realidad vivida diariamente por los componentes de las sociedades regidas por tales sistemas políticos.

2. La justificación y funciones del Estado.

Para entrar directamente en materia veamos cuál es, según la doctrina católica, el fundamento y finalidad del Estado. Si acudimos como fuente a la *Rerum novarum* resulta que «El Estado debe velar por el bien común como misión propia suya». La *Divini illius Magistri* reitera que «promover el bien común temporal es, precisamente, el fin específico del Estado» y, para concluir, el II Concilio Vaticano afirma en la declaración *Dignitatis humanae* que «el fin propio del poder civil es cuidar del bien común temporal».

¿Qué entendemos los católicos por bien común? También la respuesta es clara y reiterada en los documentos pontificios y conciliares. Pío XI decía en la ya citada *Divini illius Magistri* que «el bien común de orden temporal consiste en una paz y seguridad de las cuales las familias y cada uno de los individuos pueden disfrutar en el ejercicio de sus derechos, y, al mismo tiempo, de la mayor abundancia de bienes espirituales y temporales que sea posible en esta vida mortal mediante la concorde colaboración activa de todos los ciudadanos». Por su parte, el II Concilio Vaticano dice en la *Gaudium et spes* que «el bien común abarca el conjunto de aquellas condiciones de vida social con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección».

Antes de seguir adelante quiero fijar un principio que debemos siempre tener muy en cuenta al examinar la realidad de nuestros días. Pío XII dejó sentado muy claramente en la *Benignitas et humanitas* que «cuando se merma o perece en la comunidad el sentido verdadero del bien común, el Estado tiende a caer en manos de las oligarquías». Punto éste de referencia muy importante cuando intentemos examinar lo que resultan ser en la práctica determinadas formas de concebir el gobierno en democracia.

Para la consecución de ese bien común en determinadas esferas de la vida ciudadana, el Estado cuenta con instituciones

cuya posición en la escala de ordenación jerárquica de tales entidades debe venir marcada por la importancia relativa de los fines particulares que tratan de obtener. De tal modo, las grandes instituciones del Estado derivan su importancia y esa nota de grandeza —siempre en términos variables y relativos—, de la calidad de los fines particulares a que va encaminada su actividad como tales instituciones. Claro está que esa jerarquización no es inmutable y puede variar en función de las circunstancias históricas de cada época.

Las funciones del Estado más antiguas en el tiempo han sido la seguridad de los ciudadanos, tanto interior como exterior, así como la justicia y la administración de los recursos comunes. Más tarde en el tiempo apareció la enseñanza como nuevo objeto de la actividad del Estado, a lo que se ha venido añadiendo su intervención en la vida económica y social que, a largo del siglo XX, ha adquirido una amplitud muchas veces desmesurada. Podríamos seguir enumerando más facetas de la actividad estatal derivadas de ese creciente intervencionismo en la vida social que acabamos de señalar: salud, vida económica y sindical, deportes, comunicaciones, ocio y turismo, medios de comunicación social, etc.

Como es imposible abarcar todas estas actividades estatales y, además, debemos ceñirnos a las «grandes instituciones» del Estado, podemos establecer en una primera aproximación que esas «grandes instituciones» son las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad para la defensa exterior e interior; la Magistratura para la justicia y los Cuerpos administrativos y docentes para el desarrollo de la administración y la docencia a cargo del Estado.

Se me va a permitir una especial alusión a los medios de comunicación social, llamados ahora de titularidad, pública que, ciertamente, no son o no debieran ser una de las «grandes instituciones» del Estado y que, además, han sido ya objeto de una intervención de Angel Maestro. Ahora bien, como es manifiesto, los sistemas descritos más arriba como «democráticos» pretenden basar su legitimación exclusivamente en los votos de los ciudadanos, es decir, en la siempre mudable e influible «opinión

pública». Pues bien, si esto se admite, los medios de comunicación social se trasmutan, a través de su influencia sobre esa «opinión pública —a la que a veces llegan a determinar— en la verdadera base del sistema político, y en uno de los medios más efectivos para la llegada al poder o su mantenimiento en él de tal o cual grupo. De ahí que los titulares del poder traten por todos los medios de influir sobre la «opinión pública» mediante la propaganda política. Por ello la tendencia a poseer, utilizar y manipular los medios de comunicación social en poder de los gobernantes de turno es muy fuerte y, a veces, irresistible. Ello explica la proliferación de tales medios en todos los escalones de la actividad pública y el desvío hacia ellos de muchos recursos que estarían mucho mejor empleados en otra parte. Por este camino tales medios de comunicación social pueden convertirse en otra de las «grandes instituciones» del Estado, lo que conlleva el riesgo acusado de que todo el funcionamiento del sistema quede distorsionado en su propia base teórica, que debe ser la libre voluntad de los ciudadanos.

3. El papel de las instituciones del Estado.

Un recto y debido funcionamiento del Estado como gestor del bien común exige una adecuación de cada una de sus grandes instituciones al fin particular que deben alcanzar dentro de su parcela de responsabilidad. En este aspecto, la acción del Estado debiera reducirse a dos cosas: dotarlas de la organización y medios adecuados para hacerlas eficaces, y coordinarlas entre sí para que cada una se mantenga en la esfera de acción que le es propia evitando que invada competencias ajenas y, a la vez, haciendo imposible que cada una sea invadida por otras instancias, bien del propio Estado o ajenas a él.

Esta armonía entre las instituciones y la debida autonomía de cada una de ellas, dentro de su esfera de responsabilidad, que les permita cumplir fielmente sus funciones, sería la fórmula más eficaz para la consecución del bien común al cual, no lo olvidemos, debe quedar supeditado el propio Estado.

Esta concepción entiendo que es una trasposición al propio cuerpo del Estado del principio de subsidiariedad, base y fundamento de todo orden social según la doctrina y el pensamiento católico. Llama la atención que en unos tiempos en que tanto se habla de la conveniencia, e incluso de la necesidad apremiante de arrebatarle competencias a un Estado excesivamente centralizado y uniformizado por aplicación de los principios de la Revolución francesa, se base esa descentralización o redistribución de poderes únicamente en criterios de distribución territorial como es el caso del actual Estado español, llamado de las autonomías, y a nadie se le ocurra la búsqueda de esa descentralización en el seno de la propia organización del Estado, implantando una autonomía funcional de sus grandes o pequeñas instituciones.

Muy al contrario, asistimos de hecho —y aquí entramos en el meollo de la cuestión— a un vaciamiento de las potestades propias de las grandes instituciones estatales que se ven sometidas, cada vez más, a un control, con ciertos ribetes totalitarios, ejercido férreamente por los órganos puramente políticos que politizan de forma indebida sus actividades y estructuras. Este control ahoga la vida de tales instituciones que terminan por perder de vista el fin propio de su actividad que no es otro que el proporcionar al conjunto de los ciudadanos defensa, justicia, enseñanza, administración adecuada de los recursos, etc. Si, como ocurre en algunos sistemas titulados democráticos, el órgano político por excelencia que es el Parlamento, se convierte en mera correa de transmisión de los partidos políticos quienes, a su vez, suelen estar en manos de reducidas oligarquías detentadoras de los poderes públicos, resulta que el final de este proceso, que bien a la vista está, lleva a aquellas sociedades que lo padecen a una nueva y peor dictadura que las anteriormente conocidas. Aquella dictadura de unos pocos que fue pronosticada y temida por quienes se han venido oponiendo desde el siglo XVIII a los doctrinarios de la Revolución.

Por tanto, podemos establecer ya, como una primera conclusión, que las grandes instituciones del Estado, situadas en el

seno de un sistema democrático parlamentario en el que toda la representación política esté encomendada a los partidos, corren el riesgo de sufrir una pérdida más o menos completa de su propia y necesaria autonomía. En tales condiciones es dudoso que conserven su capacidad para lograr sus fines, con lo cual es el propio Estado el que pierde su efectividad, dirigida siempre, repito, a la obtención del bien común de sus ciudadanos.

Este fenómeno de pérdida de efectividad del Estado es tanto más grave cuanto que están cada vez más en tela de juicio las antiguas y ya tradicionales justificaciones de los modernos sistemas de elección de los gobernantes. Así, Colomer (1), después de hacer un profundo y detenido estudio de los sistemas electorales democráticos a la luz de la teoría matemática de los juegos, cuya fundamentación científica es incontrovertible, al preguntarse si los métodos de decisión en la democracia representativa son éticamente vacíos y si la democracia en sí misma no es mejor que cualquier otro sistema de elección colectiva, llega a la siguiente conclusión:

«Lo que sí parece mostrar con claridad la teoría de la elección pública es que entidades como la "voluntad general", la "soberanía popular" o el "autogobierno", con las que se quiso legitimar la democracia llamémosle rousseauniana, pertenecen al reino de la fantasía y no al de la realidad. Si esto es así, la justificación de la democracia requiere que se le dé otro contenido».

El mismo Colomer apunta entre las posibles ventajas de la democracia la participación de los ciudadanos, aunque sólo sea para imponer límites a las decisiones siempre aleatorias de los políticos.

Pero si, según hemos visto más arriba y vamos a seguir comprobando, los métodos de funcionamiento de la llamada democracia representativa pueden llevar a una verdadera manipulación y desvío de sus fines de las grandes instituciones del Estado con pérdida de su funcionalidad y de su capacidad para la realiza-

(1) JOSEP M. COLOMER, *El arte de la manipulación política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1990.

ción del bien común, la situación es grave y habrá que plantearse en serio, ya en los albores del siglo XXI, si toda la construcción política que viene desde el siglo XVIII ha pasado ya, como lo ha hecho el marxismo, a engrosar el desván de la historia como un trasto inútil más.

4. La práctica democrática ante las Fuerzas Armadas.

Sólo hablar de la práctica democrática «en» las Fuerzas Armadas resulta llamativo y chocante puesto que a nadie se le ha ocurrido todavía —salvo, quizá, a las corrientes de pensamiento anarquistas— el dislate de establecer en los ejércitos una organización regida por principios democráticos. Nadie en su sano juicio puede concebir un ejército basado en tales principios. Para decirlo con frase de las Reales Ordenanzas españolas, las Fuerzas Armadas forman una institución disciplinada, jerarquizada y unida. Si esto no es así, nos encontraremos en presencia de una banda o de una horda pero jamás ante un ejército. Incluso la necesidad de una mínima disciplina alcanza a las mismas bandas u hordas, de tal modo que sin algún tipo de disciplina y orden no hay vida social posible ni grupo social que pueda sobrevivir. Por eso he preferido titular este apartado como lo he hecho.

Entre los fines fundamentales del Estado, el primero en orden cronológico ha sido la necesidad de proporcionar seguridad y defensa a sus componentes ante cualquier ataque procedente de otros grupos sociales. Esta función defensiva ha dado lugar, siempre y en todas partes, al nacimiento de un órgano específico capaz de realizarla: son los ejércitos o las Fuerza Armadas en sus diferentes modalidades a través de la historia. Precisamente por ello los ejércitos constituyen el máximo signo de la existencia de soberanía y, como queda dicho, su carácter más universal es un tipo de organización basado en la unidad, la jerarquización y la disciplina. Pero como estos principios no concuerdan con las aplicables al gobierno democrático de una comunidad

política, algunos políticos, que se toman el rábano por las hojas y que no tienen el menor conocimiento de las cosas, creen ver en esta disparidad una especie de peligro para sus apetencias de poder y abordan un problema, que no lo es tal, con la única herramienta intelectual que supone repetir aquella vieja vaciedad de considerar que «el poder militar debe estar supeditado al poder civil».

Se trata de la más paladina demostración de la ignorancia que padecen acerca de lo que es el poder y su fundamento en una sociedad bien construida, precisamente aquellos que lo detentan o aspiran a detentarlo. Y conste que utilizo el verbo detentar en su acepción académica, es decir, «retener uno sin derecho lo que manifiestamente no le pertenece». Porque quienes carecen de la mínima capacidad de discernimiento para saber distinguir entre los poderes, los órganos, los fines y los medios del Estado y sus actos jurídicos como procedimientos de su actuación, bien puede decirse que no tienen derecho a gobernar por mucho que sean votados. En este terreno, como en tantos otros, habría que exigir una mínima capacidad a los políticos.

Lo que ocurre es que, sabiendo los principios de unidad, jerarquía y disciplina no aplicables al normal juego político democrático, basado las más de las veces en el pacto, la negociación o la componenda, llámase como se quiera, algunos políticos poco avezados no comprenden que esto no quiere decir que tales principios deban prevalecer siempre y en todas las instituciones del Estado ni, mucho menos, en las Fuerzas Armadas. La incompreensión de algo tan sencillo puede llevar a dos actitudes igualmente perniciosas y que se registran en algunos de los sistemas democráticos.

Por una parte, nace, desde las instancias políticas, una desconfianza hacia la institución militar que creen solventar mediante la aplicación de la fórmula del «sometimiento» al gobernante de turno. Esta fórmula no resuelve nada, puesto que los profesionales que tienen a su cargo los problemas de la seguridad nacional, incluso los más proclives a ese «sometimiento», no dejan de apreciar la tremenda vulnerabilidad que supone para el cum-

plimiento de su función quedar al arbitrio de decisiones basadas en consideraciones ajenas a los problemas que se tratan de resolver y tomadas, muchas de las veces, por personas cuya incompetencia para decidir en cuestiones técnicas militares suele ser total. Mucho han denunciado algunos defensores de esta fórmula del «sometimiento» lo que llaman «militarización del pensamiento político», olvidando que su reverso, es decir, la politización del pensamiento militar que ellos persiguen, es completamente imposible, a pesar de los esfuerzos que a ello dedican.

Una segunda tendencia anotable es, asimismo, fruto de aquella desconfianza de que hablaba más arriba. Me refiero al esfuerzo que realizan algunos políticos para presentar ante la opinión pública a los ejércitos como algo accesorio y de poca importancia para la vida nacional. El descuido en la organización y en la dotación de las Fuerzas Armadas por parte de los responsables de la cosa pública tiene demasiados ejemplos próximos y lejanos para que tengamos que detenernos en ninguno de ellos. Conste que no se trata sólo de dotaciones materiales sino también, y ello no en segundo lugar, de lo que llamaría «dotación moral». Es decir, que cuando se regatea a quienes se esfuerzan y sacrifican por asegurar niveles de seguridad suficientes a la sociedad, incluyendo en esos niveles la defensa de los intereses más inmediatos de la misma, la mínima estimación y aprecio que se merecen y a los que tienen derecho, se está faltando a la justicia pero, además, se están poniendo en grave riesgo aquellos bienes.

Para completar el cuadro puedo señalar otro rasgo negativo que a veces se registra en esta relación entre Fuerzas Armadas y fuerzas políticas en un sistema democrático. Curiosamente quienes abominan de la disciplina militar y tratan de limitarla al máximo en su recto ejercicio, especialmente en los más bajos escalones del mando, la imponen de forma sumamente autoritaria y a veces violenta en sus relaciones con quienes ocupan los más altos escalones de la jerarquía militar, que son precisamente aquellos en los que la disciplina debe ser menos automática. De ahí, a realizar una selección a la inversa de los mandos superiores buscando no a los más capacitados, sino a los más aco-

modaticios, va sólo un paso que se franquea con demasiada frecuencia. El precio es, como en otras grandes instituciones del Estado, la pérdida de eficacia.

Claro está que de lo dicho no debe deducirse que un sistema político democrático sea incapaz de crear y disponer de unas Fuerzas Armadas eficientes. Todo lo contrario. Precisamente un sistema verdaderamente democrático debe caracterizarse por su capacidad de encajar armónicamente todas las piezas necesarias para el orden de la comunidad que gobierna. Las Fuerzas Armadas tienen su puesto bien delimitado en este tipo de régimen político. Como institución esencial del Estado deben estar situadas fuera de toda lucha partidista y se les debe respetar su propia autonomía funcional, coordinando sus necesidades con las del resto de los cuerpos sociales. A la vez, se debe ser exigente con ellas en cuanto al cumplimiento de su misión.

Ahora bien, hacer almoneda de sus necesidades en la plaza pública, intervenir despóticamente en su régimen interior, tratar de desprestigiarlas por todos los medios posibles y, a veces desde el propio Estado, escatimarles consideración y medios no son pruebas de amor a la democracia, ahora tan exigido, sino más bien secuela de sectarismo ideológico y totalitarismo partitocrático. Afortunadamente los grandes países democráticos de Occidente no han caído en esa tentación y por eso disponen de excelentes ejércitos.

La antigua necedad de Clemenceau cuando dijo —si es que lo dijo— que la guerra era una cosa demasiado seria para dejarla en manos de militares, puede trasmutarse en algo bastante más exacto si mantenemos que la vida de una nación no puede dejarse exclusivamente en manos de los políticos de oficio.

* * *

Mutatis mutandis, algo parecido sucede a veces con las Fuerzas de Seguridad, aunque en ellas la demagogia partidista no suele durar más que el tiempo necesario para recoger sus frutos en forma de aumento de la delincuencia y de la inseguridad so-

cial. En conclusión, siempre llegamos a lo mismo, es decir, que la indebida penetración de lo político en las instituciones del Estado termina por afectar a la eficiencia de la cosa pública.

5. La praxis democrática en la Magistratura.

La justicia constituye otro de los fines fundamentales del Estado. Por eso, al igual que los ejércitos, en el Antiguo Régimen la función de juzgar venía estrechamente ligada a la figura del Monarca. Así lo recoge, por ejemplo, todo nuestro teatro clásico. Al advenimiento de los sistemas democráticos, en los que, al menos teóricamente, la soberanía pasa a manos del pueblo, pasa también con ella la justicia que vendría a emanar de la «voluntad general».

Ahora bien, si partimos de la base, ya indicada más arriba, de que actualmente la justificación de la democracia no puede basarse en esa pretendida existencia de una «voluntad general», dado que los sistemas establecidos para la elección de gobernantes en determinados regímenes que se dicen democráticos han ocasionado el secuestro por los partidos políticos de la soberanía popular, resulta que otra gran institución del Estado, que es la Magistratura, puede tener dificultades graves en su función de impartir justicia a los ciudadanos. Aparece la posibilidad de que los jueces puedan ser desviados de su función propia para ser puestos al servicio de los partidos y no de los ciudadanos. Evidentemente, que exista tal posibilidad no quiere decir que se ponga en acto, pero lo bueno sería que no existiese ni siquiera como posibilidad.

Aquí es inevitable la alusión a la tan traída y llevada división de poderes para cuyo estudio detallado me remito a las Actas de la XXVII Reunión de amigos de la Ciudad Católica celebrada en 1988 y al estupendo estudio sobre Montesquieu de Juan Vallet de Goytisolo. En tal concepción el poder judicial aparece como una de las piezas fundamentales del equilibrio que se busca, si bien, como señala Vallet, el mismo Montesquieu indica que

la función judicial resulta, por decirlo así, invisible y nula en cuanto poder político.

¿Qué ocurre en la práctica de los regímenes que conocemos como democráticos? ¿Cómo respetan o plantean la necesaria independencia de los encargados de la administración de justicia, llámase poder judicial o llámase de otra manera? No puede afirmarse que todos los regímenes llamados democráticos respeten la independencia de la justicia. Sí puede decirse que las diversas Constituciones tratan al menos de dar esa apariencia de respeto. La propia española de 1978 no se queda atrás y en su título VI presenta al que denomina Poder judicial rodeado de las que parecen máximas garantías de independencia frente a los otros poderes del Estado.

Pero así como los caminos del Señor son infinitos, también lo son las triquiñuelas de los políticos, y de los partidos en que se agrupan, para extender su afán de poder y de dominación a todas las instituciones sociales —y no sólo a las del Estado— logrando mediatizar así toda la vida de la nación hasta sus más alejados confines.

En el caso de la administración de justicia o del poder judicial —llámase como se llame— la vía de penetración es muy clara y doble. Por arriba se trataría de obtener el dominio o la máxima influencia posible sobre el órgano encargado del gobierno de la Magistratura; por abajo se trataría de facilitar el acceso a la carrera judicial de personas cuya ideología asegurase unas posiciones afines al partido en el poder; esta posible manipulación política puede verse facilitada si previamente se está en presencia de asociaciones de jueces basadas no en la defensa de los valores propiamente profesionales sino en posiciones de signo político.

De todo ello hay abundantes ejemplos en los sistemas democráticos, aunque se debe reconocer que, afortunadamente, la existencia de un alto nivel de responsabilidad profesional y de sentido de la justicia y del derecho en los profesionales de la justicia hace sumamente difícil para el poder político la interferencia en la administración de justicia. Una vez más se demuestra que

unos cuerpos sociales que tienen conciencia de su función y sentido de la responsabilidad son el mejor antídoto contra la tiranía de una reducida oligarquía política.

No faltan, sin embargo, los problemas. Los conflictos entre el Presidente de los Estados Unidos y las Cámaras a la hora de nombrar miembros del Tribunal Supremo, cuya independencia una vez nombrados está absolutamente garantizada; las dificultades que encuentra en Italia el Consejo de la Magistratura y los problemas existentes en España en relación con el Consejo General del Poder Judicial son buena muestra de ello.

Acerca de este último, su Presidente, el señor Hernández Gil, dijo en el acto de apertura del actual año judicial que «en cuanto órgano el Consejo es todo él de naturaleza judicial, independientemente de la procedencia de sus miembros, si bien sus competencias, aun siendo considerablemente mayores que en otros países, no le atribuyen total autonomía en la función de gobierno».

La insuficiencia que denuncia el señor Hernández Gil puede venir dada por la existencia del Ministerio de Justicia —cuya supresión ha sido solicitada por instancias atendibles— o también por la fórmula de elección de los consejeros. Como es sabido, el procedimiento parlamentario para la elección de los vocales del Consejo que, en definitiva, ha terminado por reproducir en su seno la composición partidista del Parlamento, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad y también de un conflicto de competencias entre el propio Consejo y las Cortes, por considerar el Poder Judicial que el Legislativo se inmiscuía en sus funciones. Ambos recursos fueron rechazados, pero el Tribunal Constitucional tuvo que reconocer que una de las razones de la existencia del Consejo General del Poder Judicial era privar al gobierno de las funciones que más podrían servirle para influir sobre los tribunales. En la misma sentencia se decía que con el nuevo sistema (nombramiento por las Cortes de los vocales del Consejo designados entre jueces y magistrados) se corre el riesgo «de frustrar la finalidad señalada en la norma constitucional si las cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el

objetivo perseguido... y distribuyen los puestos a cubrir entre los diversos partidos en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos —sigue diciendo— empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos a ciertos ámbitos de poder y, entre ellos, señaladamente, el poder judicial».

No se puede describir mejor cómo, aun respetando la letra de la Constitución, puede violarse el principio de división de poderes tan vinculado a la democracia representativa. Claro ejemplo de cómo la praxis democrática tiene poco que ver a veces con sus formulaciones teóricas.

Un Magistrado tan poco vinculado a posiciones conservadoras como es el Presidente del Tribunal Superior de la Comunidad de Madrid, señor Auger, ha recordado que la legitimación democrática del poder judicial no se basa directamente en la voluntad popular ni en la opinión de la mayoría, pues una de las funciones de los jueces es la defensa de los ciudadanos frente a las posibles extralimitaciones de los poderes públicos o privados.

En cierto modo, esta distorsión en el funcionamiento de la justicia afecta a todos los países de Europa Occidental, como puede comprobarse si se estudian las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conocido popularmente por el Tribunal de Estrasburgo. Refiriéndose a Francia, un informe de dicho Tribunal afirma que «además de llegar con un retraso injustificado las sentencias de las diversas jurisdicciones, peor aún es que luego no se ejecutan... los veredictos no llegan a los destinatarios; las decisiones de los Tribunales se desprecian; no llegan al 30 % las multas y sanciones judiciales que se llegan a cobrar; los daños y perjuicios a los particulares no se resarcen, en tanto que las Corporaciones locales se burlan de los Tribunales administrativos y del Consejo de Estado».

A la vista de todo ello podemos concluir que la práctica de las democracias partitocráticas, tal y como las conocemos en Europa, no parece asegurar un adecuado funcionamiento de la administración de justicia. Por decirlo con palabras del profesor Jiménez de Parga dirigidas al Parlamento europeo «la adminis-

tración de justicia, pieza básica de las organizaciones jurídico-políticas que aspiran a dar amparo a ciudadanos libres merecen una atención más urgente que la regulación de la producción o del movimiento de mercancías. Pues, si el Parlamento europeo cooperase, de alguna forma, en solucionar el presente caos de la justicia, creo que su cotización subiría considerablemente porque la acción aislada de cada uno de los Estados está sirviendo para poco».

6. La praxis democrática en los Cuerpos administrativos y docentes.

1

El Estado precisa para el desarrollo de sus funciones administrativas y docentes de unos Cuerpos de funcionarios especialmente dedicados a ellas. Aunque cada uno de estos campos presenta características específicas, sí pueden encontrarse factores comunes en el comportamiento hacia estos Cuerpos de quienes, en los sistemas de partidos, tienen a su cargo la gobernación del Estado.

Sobre estas instituciones actúan el peso de tradiciones muy distintas, según los países de que se trate, lo que hace difícil reducirlos a un común denominador en cuanto a sus características íntimas. Hay naciones, como Francia, en las que la administración tiene una gran tradición de eficacia que proviene del Antiguo Régimen y que, dado su gran peso específico y su alto nivel de formación, ha venido quedando siempre a salvo de las apetencias políticas de los gobernantes de turno. Por poner un caso ilustrativo pensemos, por ejemplo, en la institución de los prefectos, plenamente profesionalizada. Gracias a esta situación del conjunto de la administración del Estado, en un régimen políticamente tan inestable como lo fue la IV República, el funcionamiento de lo que se da en llamar la maquinaria estatal apenas se resentía de la falta de un gobierno.

En general, los sistemas democráticos han ido hacia una acentuación de la profesionalidad de los administradores públicos,

forzados muchas veces por la propia presión de los funcionarios que seguían un proceso de sindicación en defensa de sus intereses profesionales, entre los cuales figuraba, muy en primer lugar, quedar a salvo de las contingencias políticas. Aunque en nuestro país se haya puesto de moda entre determinados políticos tachar de corporativismo nefando a este proceso de auto-defensa de los funcionarios, me parece que precisamente lo que nos ha faltado ha sido una mayor dosis de espíritu de cuerpo que hubiera evitado la aparición de un nuevo corporativismo ideológico propiciado por los partidos políticos, éste sí nefando, pues quita a la función pública neutralidad y eficacia.

Otra tendencia general en los sistemas democráticos, acelerada, al menos en Europa, cuando han llegado al poder las corrientes ideológicas izquierdistas, teñidas del marxismo en mayor o menor grado, ha sido el aumento del número de servidores de la función pública como lógica derivación de la atribución al Estado de un número cada vez mayor de competencias y responsabilidades dentro de lo que se ha venido persiguiendo como un ideal: el Estado del bienestar. Este aumento ha llevado aparejado ineludiblemente una disminución de la calidad profesional del funcionario. Tal fenómeno se ha agravado por los diversos intentos de descentralización territorial que han dado lugar al nacimiento de nuevas burocracias sin disminución apreciable de las antiguas.

Otra nota distintiva de lo que viene siendo la vida democrática en este terreno es aún más garbe: me refiero a la tendencia de los partidos políticos a considerar la Administración como un predio propio en el cual entrar a saco para pagar servicios y adhesiones de los ciudadanos ideológicamente afines. Por arriba ampliando cada vez más aquellos puestos de la Administración ocupados por políticos y no por funcionarios; o bien flanqueando a los funcionarios por figuras tan increíbles como, por ejemplo, los llamados, con toda impropiedad, «asesores ejecutivos». Se trata de personas cuyo único título suele ser el de amigos del poncio de turno. Por abajo, es experiencia diaria la aparición en las administraciones locales y regionales de un

cúmulo de personas «contratadas» pertenecientes casi siempre al círculo íntimo del político contratante.

La facilidad con que se evitan las barreras existentes para seleccionar a quienes se van a dedicar a la administración pública y la «colocación» de parientes y amigos, son causa no sólo del aumento del gasto público, sino de la desmoralización de los funcionarios de carrera, lo que es mucho más grave. Se ha desvirtuado el viejo principio de que la función crea el órgano y ahora se crean órganos que no tienen ninguna función más que la de cobrar del presupuesto. Por eso insisto en que lo que viene faltando, de verdad, es un corporativismo eficaz frente a estas corruptelas.

Naturalmente que hay ramas de la administración en las que estas actuaciones han sido más difíciles y limitadas, precisamente por su mayor solera y cohesión. En tal caso la presión política se ha dirigido a la eliminación o marginación de aquellos cuerpos de élite que presentaban la mayor resistencia al virus de la politización o del clientelismo. El resultado viene siempre a ser el mismo: al desmontar, puentear o reducir competencias de esos cuerpos de funcionarios de élite la eficacia, seriedad y funcionamiento del conjunto de la Administración pública se ha visto seriamente dañada.

Una función especialmente delicada es la docente, sometida por los sistemas partitocráticos a incesantes reformas cuyo resultado suele ser el caos educativo. Aunque los cuerpos docentes por su propia naturaleza han ofrecido una mayor impermeabilización al «clientelismo» de los partidos, es innegable que determinados sectarismos que se intentan imponer a la sociedad buscan ante todo la vía de la educación para obtener sus fines con toda seguridad.

Cuando el partido más fuerte, mejor organizado o considerado el menos malo por una parte de la población a la hora de las votaciones llega al poder, el sistema democrático no sufre. Pero si ese partido no se conforma con gobernar a la nación, sino que en el fondo de su ideología anida el designio, encubierto o declarado, de «transformar» esa sociedad, dirigirá sus máximos

esfuerzos a dominar por todos los medios y a someter a sus deseos la parte de la administración pública que tiene encomendada la tarea educativa. El resto es fácil figurárselo, pues en el conocido repertorio entra siempre el ataque a la enseñanza libre, el control ideológico de las enseñanzas impartidas por el sistema educativo estatal, y la indeterminación aparente del tipo de educación que se propone dar. Esta praxis la tenemos diariamente ante los ojos.

Afortunadamente, en este terreno las sociedades saben defenderse mejor y crear alternativas al propio Estado en el campo docente que permiten limitar todo intento totalitario a eso: un intento.

7. Los medios oficiales de propaganda en la democracia.

Ya he indicado al principio los motivos que me llevan a incluir en esta exposición a los medios oficiales de comunicación social, cuya denominación breve y exacta sería «medios de la propaganda oficial».

En un sistema político democrático que, de verdad estuviese fundamentado en la libre expresión de las opiniones de los ciudadanos y de los grupos sociales, no tendría sentido la existencia en poder de entidades oficiales de medios de comunicación social. Esto ocurre en las más puras democracias como puede ser, por ejemplo, Suiza.

Desgraciadamente esto no es siempre así, y, en algunos países de la Europa occidental, nos encontramos con la sorpresa de que el Estado posee grandes y poderosas cadenas de radio y televisión, no ya a su servicio, sino al servicio de los gobernantes de turno. Esta situación contradice de plano los principios democráticos en que dicen fundamentarse tales sistemas; aunque la costumbre hace olvidar algo tan obvio, no por ello deja de ser menos cierta esa contradicción. Es decir, que los ciudadanos pagamos con nuestros impuestos, bien directamente o bien a través de la publicidad que se nos propina, unos medios cuya acción

va dirigida directamente a mediatizar nuestra propia libertad de elección. Enorme contradicción.

En mi opinión, pudiera juzgarse el grado de autenticidad democrática de un sistema político estableciendo una relación inversa entre él y la posesión de medios de comunicación por parte de entidades públicas. Tanto más democrático es un país cuanto menor es el número de medios de comunicación social en manos públicas. Ustedes mismos pueden poner los ejemplos pertinentes.

Mientras que en Suiza, Alemania o los Estados Unidos no existen tales medios, en Gran Bretaña la BBC disfruta de un amplio grado de autonomía. Por el contrario, en Italia se ha llegado a rizar el rizo y los partidos políticos se han repartido los diversos canales de la RAI. La situación española es sobradamente conocida para insistir en ella pero para tener una idea del volumen que suponen estos medios diré que el llamado Ente Público RTVE en 1990 ha aprobado un presupuesto de 197.753 millones de pesetas para TVE y 22.800 millones para RNE. Añadamos en el cálculo las diversas emisoras de radio y televisiones llamadas autonómicas y podemos apreciar lo que cuesta esta tremenda máquina de propaganda en manos del partido que ocupa el poder en cada momento.

Cabe alegar que esto no es así y que lo que realmente se está haciendo es prestar un servicio público. La realidad es muy otra y lo testimonia entre otros Ramón Colom, persona que ocupó importantes puestos en RTVE, quien dice: «El Estatuto de RTVE es perverso porque favorece que la televisión pública esté al servicio de los políticos y no al de los ciudadanos». Y, otro testigo de excepción, la antigua Directora General de RTVE, Pilar Miró, ha escrito: «La garantía de objetividad a la hora de elegir un Director General (de RTVE) es imposible desde el preciso momento en que un gobierno disfruta de mayoría absoluta».

Si, de verdad, un sistema político para ser democrático debe fundamentarse en la libre expresión de los ciudadanos, lo primero que tienen que hacer los que se adornan con ese nombre

es renunciar a la posesión de medios de comunicación social o bien —y esto es más difícil— poner en manos de instancias sociales neutrales políticamente los medios de comunicación de titularidad pública. De otra forma, tales medios van camino de convertirse en otra de las grandes instituciones del Estado, pero no a su servicio.

8. Conclusión.

Después de este ya largo recorrido podemos apreciar que las grandes instituciones del Estado no gozan, precisamente, de la autonomía necesaria para el cumplimiento de sus fines en algunos de los sistemas que ponen en su frontispicio la palabra «democracia». Esto da lugar a una pérdida de eficacia del conjunto del Estado y alimenta una creciente desconfianza de los ciudadanos hacia el propio sistema político cuya ineficacia va en aumento.

El fenómeno señalado se da especialmente en aquellos regímenes donde los partidos políticos han invadido zonas de la vida social que no les corresponden, anulando o mediatizando las competencias de otras organizaciones sociales o del propio Estado que, como tales, deben estar exclusivamente al servicio del bien común y no de apetencias o intereses sectoriales o ideológicos.

En casos muy extremos estos vicios repetidos y con tendencia a aumentar, podrían incluso poner en tela de juicio la justificación moral de un sistema que dice fundamentarse en valores cuya realización práctica no se ve por ninguna parte. Si la praxis desmiente los principios democráticos aducidos se corre el serio riesgo de que se produzca o un rechazo larvado del sistema político que, según el ya citado Colomer, puede plasmarse en un sentimiento de decepción y fraude ante la política que aboca en el desinterés de los ciudadanos por la cosa pública. Ello es muy grave.

Todo esto quiere decir que estamos todavía lejos de una verdadera democracia cuyos caracteres esenciales fueron fijados

por Pablo VI en la carta que envió en 1963 a las Semanas Sociales de Francia. Según el Pontífice, en una democracia debe haber un equilibrio entre la representación nacional y los poderes de los gobernantes; implica cuerpos intermedios libremente formados que sean consultados en cuestiones de su competencia; un cuerpo electoral informado localmente y capaz de juzgar la política de sus mandatarios; derechos y deberes netamente formulados cuyo ejercicio esté debidamente protegido; jueces de independencia bien garantizada para que cumplan con imparcialidad su deber, a la luz y bajo la responsabilidad de su conciencia y, por último, leyes fundamentales respetadas por todos que aseguren la continuidad de la vida nacional.

Desgraciadamente, según hemos podido apreciar en nuestro recorrido, estamos en presencia de una praxis que no siempre realiza las condiciones señaladas para que podamos hablar de una verdadera democracia. El camino para obtenerla es largo y en él encontraremos muchas resistencias y dificultades; lo mejor que podemos hacer es comenzar a recorrerlo cuanto antes.

Muchas gracias.