

5

INFORME ESPAÑA 1 9 9 7

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**

Oquendo, 23

28006 Madrid

Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69

E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-05-3

ISSN: 1137-6228

Depósito Legal: M-10920-1998

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.

Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

ÍNDICE

España 1997

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

1.- El tiempo de los jueces	XV
1.1.- ¿Se ha politizado la Justicia?	XIX
1.2.- «Judicialización de la vida pública»	XXII
2.- La hora de la democracia participativa	XXV

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

1. El tiempo de los jueces

La democracia no es precisamente un concierto; pero el proceso democrático tiene también sus «tiempos», como la sinfonía clásica. Este que estamos viviendo es el de los jueces. Nada tiene que ver con la lentitud dulce del *adagio*, ni con el *scherzo* vivo y brillante. Lo que vivimos ahora en España se parece quizá al *allegro vivace*, dado que la sucesión acelerada del tiempo juega un papel esencial. Es un hecho evidente que en la escena política española los jueces se han acercado a las candilejas y allí reciben los aplausos y los abucheos más espectaculares. Ésta es sin duda una de las notas que caracterizan ahora a nuestra vida pública, de manera particular durante este año 1997. Y a ella tenemos que referirnos en estas primeras reflexiones del quinto Informe sobre la realidad social española.

Ante todo hay que decir que la democracia española no es una excepción. Al menos las democracias de Italia, Francia y Portugal experimentan lo que ya se ha dado en llamar la «revolución de los jueces». Justicia y democracia responden a un mismo anhelo y brotan del mismo impulso. La tradición bíblica y después los griegos ya pensaban que el monarca tenía que legitimarse por la implantación de la justicia. Desde los orígenes de la democracia la justicia sólo puede lograrse a través de la colegialidad, después de un largo debate. Justicia y democracia pertenecen a la misma andadura del hombre: no se puede herir a una de ellas sin que se duela inmediatamente la otra. La justicia es quizá el único ejemplo de un poder que ha tomado su nombre de una virtud.

Exagera quizá Alain Minc cuando afirma¹ que la trinidad clásica de la democracia representativa, el Estado providencia y las clases medias se sustituye ahora por otra trinidad más sagrada: los jueces, los *media* y la opinión. Sin la intervención de los jueces en la vida política, social y económica no se puede comprender hoy el paisaje político español. En los países

¹ Véase Minc, A., *L'ivresse démocratique*, Gallimard, París, 1995, p. 77.

del «derecho escrito» como España e Italia, tradicionalmente apegados a la imagen del juez como *bouche de la loi* y, por tanto, menos preparados para las nuevas funciones que los tribunales necesitan asumir, la expansión del poder judicial se ha impuesto en virtud de factores generales que actúan en la mayoría de las sociedades occidentales: la evolución de los sistemas y de las culturas jurídicas, la expansión del Estado providencia y, sobre todo, el desarrollo del papel asignado al tercer poder en una democracia constitucional como es el de garantizar los derechos de los individuos y de las minorías. Todo esto se produce, además, en el contexto histórico de la revolución técnica de los medios de masas; su explosión en nuestro proceso democrático tiene mucho que ver con el protagonismo de la Justicia. Habrá, pues, que superar la visión escandalizada y estrecha de los que contemplan todo esto como una «revuelta» de jueces y periodistas. Pertenecer al proceso de maduración de nuestra democracia. Apuntemos algunos de sus rasgos.

«Poder judicial» es la expresión ya de por sí reveladora que encabeza el Título VI de la Constitución. Los Jueces y Magistrados integran ese poder². Y la Constitución encomienda al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) «la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único»³. Bastan estos textos para demostrar el ascenso y reconocimiento constitucional de la Justicia al nivel de los auténticos poderes del Estado. Los jueces no actúan «desde fuera» del Estado⁴. No constituyen un cuerpo de censores que planean sobre los poderes públicos. Tampoco pueden equipararse a otras instancias morales exteriores al Estado como la prensa, los sindicatos o las iglesias. A ellos corresponde una función pública dentro de los poderes del Estado.

Esta observación parece obvia, pero no es ociosa. Porque proclamada la preeminencia de las Cortes Generales típica de la monarquía parlamentaria⁵ y el sometimiento de los jueces al imperio de la ley⁶, se atribuye a éstos un control indirecto de la constitucionalidad⁷ y directamente se les encomienda la facultad de controlar «la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican»⁸. Pertenecen a los poderes públicos y actúan por derecho propio en la vida pública.

² Véase Constitución Española, art. 117.1.

³ *Ibidem*, art. 122.1.

⁴ Véase *ibidem*, art. 117.1: «La justicia [...] se administra [...] por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial».

⁵ Véase *ibidem*, art. 1.3.

⁶ Véase *ibidem*, art. 117.1.

⁷ Véase *ibidem*, art. 163 y Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 5.3.

⁸ Constitución Española, art. 106.1.

Como es lógico, los constituyentes encomendaron también a los jueces el control de los miembros y agentes del poder ejecutivo, un poder «tanto más necesitado de control cuanto inserto en una dinámica de crecimiento imparable»⁹. Nuestra Carta Magna muestra claramente esta voluntad de instaurar un poder judicial independiente y responsable, sometido únicamente al imperio de la ley. Los intentos para lograrlo, de manera especial frente al poder ejecutivo, forman parte ya de las peripecias más significativas de nuestro proceso democrático.

¿Cómo conseguir que los jueces y magistrados sean «independientes» y «responsables», controladores y controlados? En el ejercicio de su función de juzgar, los jueces gozan de plena autonomía respecto a sus superiores jerárquicos. Con mayor razón deberán mostrar esa independencia frente a las autoridades políticas y administrativas. Será, por tanto, ilícito todo tipo de presión que pretenda influir en la sentencia. La Constitución garantiza también a los jueces su condición de «inamovibles». Es requisito indispensable para el ejercicio tanto de su independencia como de su responsabilidad. Será necesario que el poder político no pueda ejercer presión alguna ni siquiera de manera indirecta y, por tanto, habrá que privarle de la posibilidad de llevar a cabo traslados arbitrarios o ascensos injustificados.

No menos esencial que la independencia es la responsabilidad para el ejercicio de la justicia. ¿Ante quién tienen que responder los jueces y magistrados de sus actos? Es evidente que ante la ley. Si es total su independencia, debiera asegurarse también su responsabilidad. El justiciable en democracia debe estar seguro de las garantías que le asisten. El garantismo resulta esencial y se desarrolla en el régimen democrático. Los daños que puede causar, por ejemplo, un juez instructor en la imposición de cautelas que limitan la libertad del justiciable, por muy legitimadas que estén en las leyes, pueden ser irreparables tanto para el presunto culpable como para la justicia misma.

Hay que exigir, pues, al juez responsabilidad profesional: capacidad, experiencia y el debido cumplimiento de las obligaciones que le corresponden como miembro del poder judicial. Dígase otro tanto de la responsabilidad disciplinaria jurisdiccional que abarca las faltas en que puede incurrir en el ejercicio de sus funciones. El abuso de la prisión cautelar, a pesar de los prudentes controles encomendados a los fiscales, constituye una de las cuestiones más oscuras de los grandes procesos político-financieros que hemos tenido que presenciar a lo largo de estos años. La utilización de la cárcel para ablandar los testimonios de los imputados es típicamente inquisitorial y pertenece a la más negra de nuestras tradiciones judiciales.

⁹ Jiménez Villarejo, J., *Responsabilidad penal y responsabilidad política. El control judicial de la vida pública*. Conferencia pronunciada en Granada, marzo de 1997.

Existe también una responsabilidad que pudiéramos llamar «ideológica». Como reconoce el *Libro Blanco de la Justicia*, «el juez está integrándose cada vez más en la sociedad [...] Es positivo y repercute favorablemente que el juez esté cada día más inmerso en la sociedad en la que vive y que tenga una formación más omnicomprendensiva»¹⁰. Al juez se le pide algo más que ser portavoz de la ley. No puede refugiarse en una especie de «independencia olímpica».

Ahora bien, no puede negarse que la interpretación política del derecho plantea nuevas y gravísimas dificultades para el ejercicio de la justicia. El derecho ciertamente no es neutral, ni cabe un ejercicio de independencia ideológica. El nudo de la cuestión reside en los valores nunca imponibles por los grupos dominantes, sino por los mecanismos que actúan en la conciencia del pueblo. La ley es expresión de la voluntad popular, si ha sido elaborada democráticamente y no impuesta por la clase dominante. Esta nueva manera de entender la jurisprudencia interpela directamente a la responsabilidad del juez. Al mismo tiempo que refuerza su independencia frente al poder político rompe con el anacrónico «modelo burocrático» en el que los nombramientos dependían del poder ejecutivo, teniendo en cuenta los criterios de antigüedad y mérito.

El reconocimiento de la Justicia como uno de los tres grandes poderes del Estado, la extensión de la acción judicial a terrenos de la vida pública antes prácticamente vedados y la particular conciencia política del juez en la interpretación y aplicación de la ley, nos introduce necesariamente en la gran cuestión de la «politización de la justicia», acerca de la cual se ha vertido mucha tinta a partir de los años ochenta y de manera particular a lo largo de 1997. Nunca como en estos meses se había acusado públicamente y con tanto desenfado irresponsable de prevaricación a los tribunales en razón de las tendencias políticas de los miembros que forman parte de ellos. Esta diatriba, escandalosamente utilizada según el color político del que la maneja en el discurso público de los medios de comunicación, tiene que ocupar un espacio en estas Consideraciones Generales. Sin ella no llegaríamos a contemplar todo el cuadro ni a explicar el momento crítico de nuestro proceso democrático.

Conviene dejar muy claro qué entendemos unos y otros por «politización del poder judicial». No creemos que sea justo entretenernos en la llamada «politización de los jueces». Bastaría recordar que nunca han existido jueces ajenos a su propia conciencia, necesariamente orientada en una u otra tendencia política. La abstracción ni es posible ni sería justa.

Cuando hablamos de la politización del poder judicial nos tenemos que referir a la relación que mantiene ese poder del Estado con los otros dos

¹⁰ Consejo General del Poder Judicial, *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1997, p. 57.

grandes poderes: el ejecutivo y el legislativo. Ahí reside desde siempre el núcleo del problema. Una vez que el poder judicial ha sido reconocido como tal en nuestra Carta Magna y se ha hecho presente en la vida pública española, será necesario que tomemos el pulso a las relaciones que mantiene con los otros poderes del Estado y, lógicamente, también con los otros poderes de la sociedad civil, en especial con los medios de comunicación.

La creación constitucional del CGPJ constituye «una auténtica revolución». Significa, sin duda, un paso decisivo en orden a la separación de poderes, inspirado en el modelo de la Constitución italiana de 1947, artículo 104¹¹, aunque, en su tenor literal, nuestro artículo 122 se halla bastante alejado de aquél. La novedad de esta separación de poderes, la composición y procedimiento para la elección de los miembros del CGPJ, así como la imprecisión de sus competencias, han ido encadenando los conflictos que suelen invocarse en favor tanto de un proceso de politización de la Justicia como de otro, a nuestro juicio más real, de judicialización de la vida pública.

1.1 ¿Se ha politizado la Justicia?

Amplios sectores de la sociedad desconfían de la independencia de la Justicia. El 43% de los españoles, según el CIS¹², creía en diciembre de 1996 que el grado de independencia de los jueces era «bastante bajo» o «muy bajo». Independencia e imparcialidad no se identifican. Según los estudios encargados por el CGPJ a Demoscopia, la percepción ciudadana sobre la imparcialidad del juez ha experimentado un gran deterioro, ya que en 1988 apostaba por ella un 49% de los encuestados y en 1997 sólo un 40%. Por ello es lógico que a la pregunta sobre si la forma en que se decide un caso depende del juez al que le toque juzgarlo, el 57% responda en sentido afirmativo.

Si, como hace Demoscopia, seguimos preguntando las dependencias de la Justicia, para un 57% existen presiones del Gobierno; para un 58%, de los grupos económicos y sociales; y para un 55%, de los medios de comunicación social. Interesa analizar primero las posibles dependencias del poder político.

¹¹ Preside *Il Consiglio superiore della magistratura* el presidente de la República y son miembros natos del mismo el primer presidente y el fiscal general de la *Corte di cassazione*. Dos tercios corresponden a magistrados, elegidos por todos sus colegas de diversas categorías. El tercio restante es elegido por el Parlamento entre profesores universitarios, juristas o abogados con más de quince años de ejercicio. El nombre mismo del *Consiglio* italiano indica ya un nivel más modesto que su correspondiente español.

¹² CIS, Estudio 2.231, diciembre de 1996.

La presión directa del poder político sobre el juez, fuera de la inevitable de su propia concepción ideológica del derecho, carece de relevancia. Tiene mucha más importancia aquella influencia que es efecto de la estructura misma de la Administración de Justicia. Nos referimos a la dudosa dualidad competencial en el reparto de funciones entre el poder ejecutivo del Estado y el CGPJ. Tanto el Ministerio de Justicia como el CGPJ tienen potestades de gobierno sobre la Administración de Justicia. Incluso a esta dualidad viene a añadirse una tercera: la de aquellos Gobiernos autonómicos con competencias administrativas en la Justicia. Todas las facultades de gobierno no asumidas por el CGPJ han sido transferidas por la norma estatutaria y la Ley General del Poder Judicial a los Ejecutivos autonómicos. Sobre los Juzgados de Paz, en localidades de menos de 7.000 habitantes, las autoridades municipales disfrutaban de algunas competencias.

La «imprecisión en el reparto competencial», la «afectación a la independencia judicial», la «disfunción en la gestión» y las «dilaciones e ineficacia» son denunciadas en el *Libro Blanco de la Justicia* aprobado por el CGPJ el 8 de septiembre de 1997. Efectos como el desaprovechamiento de recursos, los conflictos frecuentes y aun la abstención competencial dañan el prestigio y fiabilidad de la Justicia española. Dicho *Libro Blanco* atribuye mayor gravedad al hecho de que «en ocasiones la actual estructura competencial pudiera, siquiera en forma indirecta, atentar al mismo principio de separación o división de poderes, garantía de la independencia judicial»¹³. Y se pronuncia sin ambages «en favor de la asunción por el Consejo General del Poder Judicial de todas las competencias que en materia de jueces y magistrados y de secretarios judiciales mantiene en la actualidad el Ministerio de Justicia, incluyendo expresamente las competencias presupuestarias y las relativas a la Mutuality General Judicial, a fin de que, en el futuro, consumadas las transferencias a las Comunidades Autónomas, éstas y el Consejo General del Poder Judicial, ejerzan la dirección del servicio público de la Administración de Justicia»¹⁴.

La Constitución pide también en el artículo 117.2 que los jueces sean «inamovibles». Sin esa garantía en vano se les pediría que fuesen «independientes» y «responsables». Por eso en el actual proceso de diferenciación de poderes, la inamovilidad adquiere especial significación. De hecho, el poder político en sede parlamentaria determina la composición del CGPJ, valiéndose de ascensos que si valoraran el único mérito de favorecer la sintonía política de partido serían claramente arbitrarios. Este hecho sitúa al CGPJ en trances de gravísimo descrédito. Las cuatro democracias de Francia, Italia, Portugal y España han adoptado la fórmula de un Consejo Superior para el gobierno de jueces y magistrados. Pero el de España se di-

¹³ Consejo General del Poder Judicial, *op. cit.*, p. 316.

¹⁴ *Ibidem*, p. 319.

ferencia del de las otras tres en dos rasgos paradójicos entre sí: por una parte, se prefiere el nombre comprometedor de Consejo General del Poder Judicial en vez de Consejo de la Magistratura y, por otra, es el único país de estos cuatro en el que todos los miembros de dicho Consejo son elegidos por las Cortes Generales.

Como es sabido, las Cortes Generales modificaron el sistema de elección de los miembros del CGPJ por Ley Orgánica del 1 de junio de 1985, según la cual «cada una de las Cámaras propondrá por mayoría de tres quintos de sus miembros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo»; los otros ocho serán elegidos igualmente por ambas Cámaras y por la misma mayoría «entre Abogados y otros Juristas de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio de su profesión»¹⁵. Basta repasar las competencias del CGPJ en materia de nombramientos para comprender la importancia que tiene el hecho político de traducir a este órgano supremo de la Justicia la prevalencia de la mayoría parlamentaria en su funcionamiento ordinario: los jueces mediante Orden; los Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes y Magistrados mediante presentación a Real Decreto, refrendado por el Ministro de Justicia; el Presidente del mismo Consejo, que es a la vez Presidente del Tribunal Supremo, por mayoría de tres quintos; y dos miembros del Tribunal Constitucional por igual mayoría¹⁶.

A los doce años de experiencia, no parece que la nueva forma de elección de los miembros del CGPJ haya ayudado a independizarlo del poder político. Más aún, en circunstancias significativas, cuando entra en juego el nombramiento de Presidentes o Magistrados de Sala que tendrían que intervenir en el conocimiento de causas de contenido político, las crisis han sido manifiestas, debido a la fidelidad del voto partidista de los vocales del CGPJ. La sentencia del Tribunal Constitucional que declaró conforme con la Carta Magna el nuevo procedimiento de elección de los vocales, ya advertía sobre el peligro de que los señores diputados y senadores se dejasen llevar por el sistema de cuotas partidistas, minusvalorando los criterios de independencia e inamovilidad. Ciertamente el nuevo sistema era tan constitucional como el primero, pero exigía a los diputados y senadores un mayor cuidado para su puesta en práctica. No fue así. El Presidente mismo de este órgano supremo del poder judicial fue también consensuado políticamente en las Cámaras e impuesto de hecho a los vocales aun antes de reunirse para la constitución del CGPJ. Incluso la cuota del partido gobernante se reforzó con el peso del Gobierno. Venía así a cumplirse la regla, fácil de probar en el estudio comparado con nuestras democracias vecinas: todo Ejecutivo fuerte –y lo es de manera especial cuando cuenta en las Cámaras

¹⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial (6/1985), art. 112.

¹⁶ Véase *ibidem*, art. 107.

con mayoría absoluta- no se resiste a dejar de controlar al poder judicial. Los Parlamentos consensuales respetan mejor la independencia de la Administración de Justicia. No faltaron voces socialistas en aquel momento que pedían claramente una mayor politización del poder judicial.

No es de extrañar que los medios de comunicación aireen en extremo toda clase de sospechas cuando el CGPJ tiene que tomar decisiones importantes y que aviven el fuego para presionar al Gobierno sobre determinados candidatos amigos o enemigos, especialmente los que han de intervenir en las causas de la Sala de lo Penal. A pesar de todo, sería injusto afirmar que la Justicia española está politizada. La corrupción de algún juez sigue constituyendo la excepción. Digamos más bien que en el proceso lógico de separación e independencia de los tres poderes clásicos del Estado la experiencia española no ha dado con el sentido y ritmo deseables. Las políticas de consenso, que iniciaron con buen pie la andadura democrática, perdieron vigor con las mayorías absolutas. No es cierto que ahora se haya politizado la Justicia. Por el contrario, arrastramos todavía la tradición absolutista, y después, napoleónica y franquista. Pensamos más bien que no hemos avanzado lo suficiente en el proceso de despolitización. El Ejecutivo ha mantenido con tenacidad creciente la dependencia orgánica de la fiscalía y para ello ha parecido estar dispuesto a servirse de todos los formalismos.

1.2 «Judicialización de la vida pública»

No debe considerarse como «judicialización» sin más la notoriedad alcanzada por algunos jueces. Su intervención en determinados asuntos político-financieros, dentro de un cuerpo de la Administración caracterizado por la discreción, produce un cierto escándalo en la opinión pública. Como decíamos al comienzo de estas reflexiones, se han adelantado al proscenio de la opinión y ahí reciben los más fervientes aplausos por su actitud contra la corrupción y los abucheos más sonoros por aparecer como actores poderosos, sembrando la sospecha de instaurar una especie de «gobierno de los jueces».

En España, como en Francia e Italia, se puede hablar de «revolución en la judicatura». Como veremos, la sociedad mediática no es ajena a este acontecimiento. Pero las causas son más profundas. Todo el mundo sabe que en las democracias latinas, a pesar de la concepción restrictiva del código penal, asistimos a una extensión de lo «ilícito» de fronteras difusas. En el fondo influye la tendencia intervencionista del Estado y el desarrollo de los servicios públicos según un modelo de Estado de Bienestar. Algún autor como Giulio Tremonti se atreve a tildar al Estado de «criminógeno». La extensión del Estado causaría la proliferación de las leyes; la proliferación de las leyes causaría la proliferación de lo ilícito, real y potencial; y la

proliferación de lo ilícito promovería la confusión y después la banalización de los delitos. Una concepción tan pesimista como ésta nos llevaría a la de una vida pública fuertemente judicializada.

Nos parece más acertada otra explicación, según la cual el control judicial vendría a sustituir la falta de control político. Si es verdad que en democracia «la justicia emana del pueblo», allí donde se desconfíe de la política y, por tanto, del consenso, donde la participación esté bajo mínimos, estará ausente el control popular. No hay corruptos sin corruptores. Se pediría a gritos la intervención de los jueces, aunque luego se les criticara por su excesivo protagonismo.

En la vida pública española hemos asistido al debate que se escondía detrás de la dialéctica existente entre «responsabilidad política» y «responsabilidad penal». Dos responsabilidades en realidad distintas que erróneamente se han tratado de confundir o de reducir la una a la otra. No se debió intentar cambiar el principio de oportunidad política por el de legalidad; ni la responsabilidad jerárquica por la culpabilidad personal; ni declararse inocente en lo político por el hecho de no haberse probado judicialmente el delito. Junto a la «presunción de inocencia», que protege al ciudadano del poder judicial, existe la «presunción de desconfianza», que deja al gobernante inerte ante sus electores.

Toda la batería mediática que puede acorazarse en la crítica implacable contra un gobernante político no debería convertirse en artillería procesal. Los medios de comunicación han estado más pendientes de las actuaciones de la Sala Segunda del Tribunal Supremo y de determinados jueces instructores de la Audiencia Nacional que de la acción política propiamente tal. Parece imposible disipar la impresión de dependencia de los tribunales en cuestiones medulares de la vida política. Éste es uno de los aspectos más espectaculares de la llamada «judicialización de la vida política».

Volviendo a la trinidad de Alain Minc, citada al principio de estas Consideraciones, no puede negarse, al menos en las democracias latinas, que los jueces han descubierto una nueva manera de relacionarse con la opinión pública a través de los medios de masas. En realidad, el ejercicio de la justicia en las democracias es de puertas abiertas. El salto es revolucionario porque se apoya en la revolución técnica de los medios, que ha disparado los volúmenes de las audiencias y ha desarrollado la práctica mediático-judicial en diversas formas del llamado periodismo de investigación. La referencia al *Watergate* americano forma parte de una ilusión periodística aderezada con una supuesta ética.

En Francia, durante los años 1970-1975 el Sindicato de la Magistratura defiende a los jueces como actores de la escena pública. «Tenemos que esforzarnos por informar al país y luchar por la existencia de un verdadero poder judicial» (Jean Wolff). Se comenzó a divulgar el concepto nuevo de

la «transparencia» hasta convertirlo en una ideología compartida por jueces y periodistas. «Todo puede ser público en nuestro tiempo: debemos instruir y juzgar bajo el control del público. Entre nosotros y los justiciables existe una barrera que nos permite hacer lo que queremos cuando estamos defendidos. De golpe las gentes han empezado a temer a la justicia y a despreciarla. Si la justicia fuera abierta nos ayudarían los ciudadanos»¹⁷.

En este contexto cultural, las crisis políticas y sociales en Francia, Italia y España han contribuido a reforzar las relaciones entre los jueces y la prensa. El conjunto de la clase política, al parecer inconsciente de esta evolución, prosiguió su rutina de financiación ilícita. Al fin y al cabo eran actividades realizadas por una buena causa. El mismo Charles De Gaulle –afirma Michel Rocard– financió sus campañas de manera ilícita. Los abusos de influencias y la corrupción no parecían tener gran importancia para los partidos. Hasta que la sociedad se va dando cuenta de las presiones del poder político sobre la Justicia para ahogar los asuntos más sucios. La ideología de la transparencia aparece como una fuerza mítica y actúa como un verdadero motor de explosión. El objetivo de una buena causa es conseguir que se esclarezca la verdad y salvaguardar la independencia de la Justicia. Para llegar a este fin existen periodistas para quienes todo vale: traicionar el secreto sumarial, negociar contrapartidas de intercambio de servicios e informaciones con otros periodistas de la investigación, hacer de mediadores con los abogados de la defensa y ponerse a disposición del fiscal o del juez instructor para ayudarle en sus pesquisas con métodos periodísticos vedados al derecho procesal.

¿Significa todo esto el triunfo definitivo de los medios y tendremos que caer de rodillas ante esta arma poderosa que se cree depositaria de las esencias de la Justicia? Nada menos seguro. Tengamos en cuenta la diferencia de los dos escenarios, el mediático y el judicial. El judicial ofrece garantías en los procedimientos, en la escena mediática apenas existen las defensas; el ritmo del tiempo es también diferente: la inmediatez mediática no se concilia con la meticulosidad del proceso judicial; la escena mediática es protagonizada por el personaje acusador y en la judicial el protagonista es el juez, que rodea al justiciable de garantías. El juego a veces se hace violento, dado que los medios pueden desarrollar más fuerza represiva, sin poner en peligro su propia causa informativa.

El esquema es implacable. Los que pregonan estar por la transparencia, la verdad y contra la deshonestidad y la lucha de influencias, tienen todos

¹⁷ Declaraciones del juez Pascual a *Le Nouvel Observateur* (24 de julio de 1972). Dominique Charvet, vicepresidenta del Sindicato insistía en lo mismo: «El secreto permite la discreción, es decir, la arbitrariedad. Parece que protege la vida privada del inculcado y la manifestación de la verdad. Pero esto no es más que una parte débil de sus consecuencias. Por el contrario, el secreto expone al juez a todas las tentaciones, intervenciones y presiones» (*Le Nouvel Observateur*, 8 de mayo de 1972).

los derechos y son considerados bienhechores excelentes de la sociedad. Sus víctimas y sus adversarios serían entonces los malvados. Este maniqueísmo es real y pertenece a un esquema eterno.

Este sistema mediático-jurídico ha hecho cambiar las estrategias de la defensa. Lo que más interesa a un abogado es hacer un buen diagnóstico sobre las posibilidades de «mediatizar» el asunto. No importa invertir grandes sumas para ganarse a su favor a la opinión pública. El acusado prefiere echarse en los brazos de los medios y profesar públicamente su fe en la transparencia. Sin embargo, la mayoría de las veces el resultado es una borrasca mediática, dentro de la cual los periodistas no se interesan por el fondo de las explicaciones que podrían defender los derechos de la persona encausada. Por una razón simple: si la acusación prospera, allí hay un negocio, una noticia de interés; si la acusación decepciona, ya no hay asunto.

La persona encausada es instrumentalizada por los medios. Todo lo que esa persona diga puede volverse contra ella, bien porque cae en contradicción y contribuye a aumentar la polémica, bien porque la verdad de lo que puede decir es utilizada para realzar el valor de la acusación, dándole una apariencia de objetividad. El silencio del encausado sería lo más aconsejable. Pero muchas veces la empresa se hace imposible, sobre todo cuando se trata de hombres públicos.

Si los jueces y jurados se dan cuenta de que en torno a ellos se está desarrollando otro proceso paralelo en los medios, el fracaso es probable. Los jueces tomarán como punto de honor marcar sus distancias respecto a lo que dicen los medios. Algunos procesos financieros o jurídicos tienen que proceder aguantando la tormenta mediática.

De este cóctel jurídico-mediático hay que salir como de una atmósfera altamente contaminada. Quizá hayamos tenido que atravesar esta fase del subdesarrollo democrático para darnos cuenta de que la justicia de puertas abiertas debe hacerse con una información crítica ajena a los escándalos y a la crispación política.

«Lo que distingue a los jueces de otros actores políticos no es que ellos estén fuera del sistema, sino que se comprometen con él de manera distinta» (J. W. Peltason, 1968).

2. La hora de la democracia participativa

La democracia representativa está en crisis. España tampoco en esto es una excepción. Abundan las explicaciones. Se denuncia una manera de hacer política distante de los ciudadanos que los hace más pasivos y alejados

del poder. De este modo la democracia se habría convertido en un espectáculo al que se invita a los ciudadanos sólo de tarde en tarde. Los rebeldes de los años sesenta naufragaron precisamente en los arrecifes del simplismo. El «criticismo a toda costa» y la política de la anti-política, de la oposición sistemática, se confunden y se refuerzan mutuamente. La política espectáculo produce hipercríticos, pero no verdaderos participantes. Más bien se cae en el puro negativismo.

Corremos el riesgo de olvidar que el fin de la democracia no puede ser otro que el de un sistema de gobierno. El olvido de la función de gobernar conduce inevitablemente a un mayor desgobierno. Apenas existe un departamento del Gobierno que no esté bloqueado por la exigencia de participación de los grupos sociales afectados. No se puede reformar el mercado laboral ni la política agrícola sin contar con los agentes sociales implicados; imposible reconvertir un sector industrial sin que resuene la protesta en el bloqueo de las carreteras, en la circulación de la ciudad o en los transportes públicos. Topamos con la misma experiencia en las reformas de servicios básicos como la enseñanza o la sanidad. Ni las obras públicas pueden agredir el medio ambiente, ni el servicio militar forzar la ética pacifista. La movilización de la calle no roza más que la zona externa de la participación política. Y si llega a la exasperación activista, podrá ser legítima, pero, llevada a la desmesura, produce frustración y aun desprecio de la política. Nada de todo esto es expresión de lo que aquí entendemos por democracia participativa, situada más bien a caballo entre la democracia representativa y la democracia directa o referendaria.

Participar es tomar parte en lo común, tomar como propio lo de todos. No se queda en la defensa de los intereses particulares, aunque esto sea justo y se deba hacer también de manera legítima. La participación es personal y está en relación inversa al número de participantes: dentro de un grupo de cinco vale una quinta parte; en uno de cien, una centésima; y uno de miles de personas puede quedarse en un simple tumulto. El denominador común mide el peso de la participación. Tampoco debe confundirse con la intensidad que suele llevar al extremismo. En cualquier caso, no se ve cuál es la aportación del extremista a la construcción de la democracia. El extremismo suele ser expresión del maniqueísmo de los que sólo ven negro sobre blanco. Una participación extrema puede culminar en rígido fanatismo, que, de generalizarse, destruye el proceso democrático. La libertad de manifestarse en la calle es claramente legal, pero en nuestro tiempo puede haberse convertido en un simple rito molesto de «rogativas» dirigidas a altísimos señores.

Se insiste también en la corrupción como motivo del desencanto y alimento de la desconfianza frente a los políticos. La política nunca ha sido inmaculada y probablemente no lo será jamás. Ahora se ha llegado a niveles de corrupción sin precedentes. Encontramos una primera razón en el

declive de la ética del servicio público. Una segunda y formidable razón sería debida al hecho de que se mueva tanto dinero en el juego de la política. Los costes de la política son ya excesivos y difíciles de controlar.

La democracia participativa se impone como regeneración de la política. Podríamos también decir como una necesidad de volver a la política real, hoy marginada por una serie de procesos en gran parte independientes de la voluntad de los mismos políticos, tales como la transformación de los partidos, la invasión de la «vídeo-política» y de la civilización tecnológica.

Los partidos políticos «son instrumento fundamental para la participación política»¹⁸. El formidable aumento de competencias atribuido a estos operadores del sistema político después de la Segunda Guerra Mundial ha ido cambiando la naturaleza de estas instituciones representativas. La mirada desconfiada de los ciudadanos ya no admite que sean organizaciones representativas dedicadas a defender los intereses de los electores. Actúan como instituciones autónomas que protegen ante todo sus propios intereses. Esta perversión no es exclusiva de la democracia española. Basta contemplar la abundante bibliografía de los politólogos latinos y anglosajones que atribuyen a la profunda transformación de los partidos la crisis actual de las democracias parlamentarias. Los partidos se han convertido en maquinarias electorales que consumen cantidades ingentes de medios económicos y técnica publicitaria al servicio del líder. Han dejado de ser el instrumento principal de la participación política.

Manuel García-Pelayo hablaba del *Estado de los partidos*, en el que ya no deciden los elegidos por el pueblo sino los grupos parlamentarios que someten a los diputados a una rígida disciplina de voto partidista. A medida que los partidos se han ido apoderando de la sala de máquinas del Estado su presencia en la cubierta del barco dejó de tener sentido: sus dirigentes y militantes perdieron las conexiones vivas con la sociedad. La distinción ya popularizada entre «fuerzas sociales» y «fuerzas políticas» es ya por sí misma elocuente. Estas «fuerzas parlamentarias» se dejan regir por el pensamiento estratégico; la política deja de existir para convertirse en simple estrategia. Las palabras dejan de ser instrumento de consenso para convertirse en armas de guerra; el adversario político, dentro del hemíciclo, es un enemigo al que sólo hay que dirigirse desde posiciones dominantes. En eso precisamente consiste la estrategia: en disponer las fuerzas y buscar el momento más adecuado para vencer, dado que se ha abandonado ya la idea de poder convencer o consensuar con el otro partido discrepante. El Gobierno organiza sus fuerzas aliadas en orden de batalla frente a la oposición. Y a ésta no le queda otra opción que desgastar o desacreditar al Gobierno. El objetivo final sería la exclusión, la desaparición del adversario en el horizonte electoral.

¹⁸ Constitución Española, art. 6.

En España, con todos los matices de tiempos y regiones, apenas ha existido eso que ahora solemos llamar «sociedad civil». Ha prevalecido la fuerza del Estado sobre una sociedad débil. Por gobernar no se entiende otra cosa que mandar. De ahí la necesidad de contar con mayorías parlamentarias estables. Hasta tal punto ha oficiado este concepto de Gobierno en el juego parlamentario que la «gobernación» se ha disfrazado de «gobernabilidad». Cuando el Gobierno perdió la mayoría absoluta en las urnas, sólo interesó la formación de una mayoría parlamentaria por medio de un pacto que en vez de llamarse de «gobernación» buscó la eufonía de la «gobernabilidad». Como si la nave del Estado y los ciudadanos que en ella navegan se volvieran más gobernables por el mero hecho de contar con un Parlamento dominado por el Gobierno y sus socios. En todo caso será el Parlamento el que se ha hecho gobernable y no el ciudadano español, que sigue reducido a su papel de espectador escéptico al contemplar el Congreso, donde los representantes del pueblo apenas parlamentan.

El nexo entre *opinión pública* y *democracia* es constitutivo. La opinión pública no equivale a la suma de las opiniones individuales. ¿Cómo asegurarse de que las opiniones que están en el pueblo sean también opiniones del pueblo? ¿Cómo conseguir que la *opinión autónoma del pueblo* prevalezca sobre la *opinión heterónoma* dictada o vertida desde fuera? He aquí otra gran cuestión de la democracia participativa.

La autonomía de las opiniones sobre lo público ha quedado gravemente herida con la explosión de los medios. Es verdad que la pobreza y el analfabetismo siguen condicionando decisivamente la formación de la opinión. Ahora, sin embargo, con los flujos torrenciales de información, han aumentado las dificultades. Nos sentimos inundados de información superficial, de noticias aisladas, desarticuladas, desprovistas de sentido. La pobreza cualitativa de esta mera representación de «microhechos» la mayoría de las veces gira sobre sí misma y no da pie para una verdadera interpretación. No llegamos a comprenderla y terminamos por olvidarla fácilmente. De hecho, con muchas más noticias no mejora el conocimiento. La información no es conocimiento. Se puede estar informado sobre muchas cosas y al mismo tiempo no alcanzar a conocerlas. Se llega con frecuencia incluso a la desinformación, que es la distorsión de la información. No necesita ser conscientemente manipulada, basta la deformación del profesional. La lógica interna empresarial se ve obligada por la competencia a concentrar recursos económicos y a organizar poderosos grupos multimedia. La tendenciosidad antes inevitable, ahora sale reforzada.

El policentrismo favorece y el monopolio de los *media* dificulta de manera determinante la formación de la opinión pública. La libertad de pensamiento requiere que el individuo tenga la posibilidad de expresarse en cualquier órgano de información con el que pueda dialogar o responder a lo que en ese medio ha sido difundido. A nadie se le ocurre pensar que un

simple lector en el espacio de «cartas al director» pueda tener las mismas posibilidades que un columnista. Los intereses económicos de la empresa mediática y la pretendida coherencia de la misma limitan de hecho la libertad de expresión. A falta de esta libertad real para decir la verdad y de respeto a la misma, la libertad de pensamiento se transforma en facilidad para la mentira. No basta que esta libertad fundamental tenga cobertura legal; es necesario además que no nos dejemos invadir por un clima de miedo o terror mediático. La polarización radical y hasta la guerra que hemos vivido durante estos años entre grupos mediáticos potentes corresponde a un gran retroceso real en el ejercicio de las libertades. El líder de opinión que no se alinea en una de las dos trincheras será desatendido y sólo por el hecho de colaborar con uno de los grupos será atacado sin piedad. La guerra mediática es de las peores noticias de nuestro proceso democrático.

Hay que añadir, además, el carácter hegemónico de la televisión. En la «vídeo-política», como gusta de llamarla Giovanni Sartori, se suplanta la reflexión por la imagen. La autoridad se traslada a la visión misma. Introduce un proceso de formación de opinión de sentido contrario al de la prensa. Cuando prevalecía la comunicación lingüística, la formación de opinión era policéntrica y procedía desde abajo. Las fuentes que vertían sus flujos informativos en cascada, según la descripción de Karl Deutsch (1968), mezclaban sus cauces en los pilones de la plaza pública¹⁹. Las opiniones de cada uno remiten a esos estanques donde actúan los grupos de referencia, las sociedades y corporaciones de intereses comunes y los clubes de opinión. Allí se mezcla, se amasa y se cuece la verdadera opinión pública. En cambio, según esta observación del politólogo italiano, el predominio de la televisión favorece el monocentrismo y el influjo desde arriba. La contribución enriquecedora del policentrismo se hace más ardua y casi imposible.

El medio televisivo acumula, además de su potencia hegemónica de la imagen, otras limitaciones para informar. La radio y la televisión ampliaron masivamente las audiencias. A esta extensión cuantitativa correspondió en la práctica un empobrecimiento cualitativo. Por el hecho de referirse a todo en audiencias masivas, el tiempo pasa a ser un condicionante decisivo. La televisión tiene que contarle todo medido en minutos y aun segundos. Es necesario seleccionar las imágenes, aquellas y solamente aquellas que despierten el interés de la audiencia.

— Sólo es noticia importante lo que se puede filmar: la mejor imagen es la mejor noticia, corresponda o no con la trama verdadera del hecho. El hombre del periódico puede instruirse sobre unos quince acontecimientos significativos. En los telediarios las noticias se reducen a la mitad y con tiempos de retransmisión que a veces descienden a uno o dos minutos. La restricción es gigantesca.

¹⁹ Véase Sartori, G., *DEMOCRAZIA cosa è*, Rizzoli, Milán, 1994, p. 64-ss.

— La imagen que privilegia la televisión es la que «conmueve», la que suscita sentimientos y emociones: asesinatos, violencia, enfrentamientos con armas, terremotos, riadas, incendios y accidentes. Esta prevalencia de la vida emotiva es muy poco favorable a la formación de opinión y a la participación. Una buena imagen es capaz de dar mucha importancia a un suceso. Existe únicamente porque había allí una cámara que lo grababa.

— La carencia de imágenes sobre los acontecimientos de la vida internacional ha contribuido a empobrecer notablemente la información en este campo. Se da mucha más importancia a las noticias nacionales que a las internacionales y a las personas que a las cuestiones propiamente políticas.

— La imagen es enemiga de la abstracción y para explicar hay que valerse del discurso abstracto. No tenemos más que ver los esfuerzos de la pantalla cuando quiere informarnos sobre una estadística. La necesidad de «mostrarla» sin poder «explicarla» aumenta hasta el infinito el reduccionismo.

— Podemos comprobar la rapidez de la televisión para llegar al lugar de la protesta, de la manifestación, de la algarada callejera, del bloqueo de líneas férreas y carreteras. Sucede así porque el ataque es espectáculo y la televisión es espectáculo. El mundo real, el que podría interesar para el análisis y la formación de la opinión, no es espectáculo. Se viola así a diario el principio fundamental de toda convivencia, que es escuchar a «la otra parte», normalmente poco apta para el espectáculo.

En conjunto, la «vídeo-política» nos secuestra en un mundo de emociones, de protestas, de simplificaciones y de imágenes arrolladoras. Nos encierra cada vez más en el mundo local o nacional, nos priva de datos para la reflexión y para el diálogo ciudadano. Nada más opuesto al interés que debería despertarse por lo común y por la participación política.

Por último tenemos que contemplar otro proceso que, como el de los partidos y el de los medios de comunicación, está contribuyendo poderosamente al desinterés por la política. Nos referimos a la *relación existente entre la civilización tecnológica y el orden político*. Es evidente que el Estado asume ahora como uno de sus objetivos capitales la promoción del bienestar económico o, con otras palabras, el crecimiento del producto interior bruto. El sistema tecnológico se convierte así en generador de *outputs* transformables en poder político.

La ciencia se ha hecho acreedora de sus medios hasta límites insospechados y, como contrapartida, se ha puesto en manos del Estado. Los recursos del Estado son limitados, mientras que las posibilidades del desarrollo tecnológico son ilimitadas. En estas condiciones es el Estado el que da orden de precedencia y de urgencia a las diferentes ramas de la investigación.

Esta civilización y sociedad tecnológica está dando lugar a un tipo de personalidad política muy distinta a la de los arquetipos tradicionales propuestos desde Platón a Max Weber. No es que se vaya a llegar a la automatización de la política. Un peligro más sutil que el de la mecanización, y tan grave como éste, es el de la utilización de la tecnología política. Como observó Wiener (1969), el político comienza a «intentar manejar la población, no mediante las máquinas, sino utilizando técnicas políticas tan estrechas y tan indiferentes a las posibilidades espirituales como si hubieran sido concebidas mecánicamente»²⁰. Karol Kosík lo llamó «político pragmático» y García-Pelayo prefiere proponerlo como «político manipulador». Los rasgos más sobresalientes de este nuevo líder político serían los siguientes:

— Carencia de pensamiento crítico e intento de sustituirlo por una ciencia sistemática falsa, construida con frases hechas, llenas de equívocos y de mistificaciones generalizadas.

— Todo lo reduce al nivel de la técnica, de lo útil y del efecto inmediato. La política es para él un sistema de manipulaciones generales, de utilitarismo y de dominación.

— Es esclavo de lo inmediato, del momento presente y sólo reacciona ante lo inminente. No puede entender más que aquellas cuestiones que caen dentro de su corto horizonte temporal y son susceptibles de ser reducidas a sistemas manipulables.

— Es impotente frente a una realidad que rebasa su horizonte y sus posibilidades. Puede tratar de superar crisis económicas y constitucionales, pero se queda perplejo ante las crisis morales. Más que un político es un tecnócrata de la política.

La tecnocracia es una estructura de poder en la que los técnicos condicionan o determinan las tomas de decisiones. El político justifica sus decisiones por apelación a los expertos técnicos, quienes a su vez se justifican a sí mismos por apelación a las formas científicas de conocimiento. Y contra la autoridad de esa ciencia no hay ya apelación posible.

La virtud de la tecnocracia parecería consistir en la despolitización, es decir, en tratar los problemas no desde el punto de vista del poder, de la distinción entre coincidentes y discrepantes, de la lucha de intereses o de valores metatécnicos, sino desde la pura racionalidad técnica. Esto no quiere decir que el «político manipulador» desprecie al Parlamento o a la opinión pública. Los tiene bien en cuenta. Pero opta por una política cerrada, de pequeños comités, opaca y defendida de la discusión pública.

²⁰ Citado por Manuel García-Pelayo en *Burocracia y tecnocracia*, Alianza, Madrid, 1974, p. 61.

En estas circunstancias hay que preguntarse ¿para qué sirven los políticos?, ¿tienen todavía poder de decisión? En una sociedad cada día más gélida y más mecanizada, el político sirve para mantener la centralidad del hombre y de la comunicación humana a través de la palabra. Se necesita un poder político humanizado, capaz de escuchar el llanto de las gentes. El político es a la vez confesor e intercesor. Es el mediador que interpela a una sociedad inhumana.

Para esto es necesario recuperar la confianza en la política. Y para recuperar esta fe es necesario demostrar que existe la posibilidad de decidir entre varias soluciones, que para cada problema no existe *the best one way*, tal como profesa el determinismo tecnocrático. Gobernar es elegir, porque las soluciones reales para cada asunto son diversas y tienen que ser asumidas por los gobernados. El hecho de que los políticos figuren en los últimos puestos de la escala de credibilidad social prueba la profundidad de la crisis del sistema representativo.

En realidad, desde hace 20 años los políticos no han sido capaces de frenar las calamidades más típicas de nuestro tiempo: el desempleo, la precariedad en el trabajo, la inseguridad, la contaminación y, lo que es más grave, la pérdida de sentido. Es verdad que en determinados campos, como el monetario, el poder de los políticos nacionales se reduce a poco más que a elegir la efigie que ha de figurar en su moneda nacional. Y en un futuro próximo ni eso. Poco pueden hacer para impedir la especulación en el caudal desbordante de los flujos financieros internacionales. Sin embargo, con la mundialización, los problemas cambian de dimensión y no tanto de naturaleza política. No se toma el mismo barco para dar un paseo por la costa que para enfrentarse con la mar brava.

Ninguna nación puede ya hacer frente a muchas situaciones de crisis sólo con sus propias fuerzas nacionales. Habrá que dar con el nivel de decisión pertinente. Como en la política monetaria, habrá que buscar también el lugar propio desde el que se pueda combatir el crimen organizado o la contaminación ambiental. Su nivel de decisión tendrá que ser el internacional o el europeo. Compartir la soberanía no supone tanto una renuncia cuanto una participación en una soberanía más fuerte.

En la vida democrática de los países de nuestro entorno, la experiencia de Romano Prodi en Italia y de Tony Blair en el Reino Unido demuestran que es posible volver a la política. El mensaje de los franceses durante los Gobiernos de Juppé y de Jospin es claro: exigen que los ciudadanos sean consultados, asociados al debate público. Que se dé por terminado el ejercicio lejano y arrogante del poder.

Un sistema, como está sucediendo entre nosotros, donde se decide primero y luego se discute no puede esperar más que el rechazo ciudadano. En nombre de la racionalidad, del deseo del bien hacer, los políticos tec-

nocratizados tienen la tendencia a pensar que todo iría mejor si se les dejara actuar como ellos creen. Pero ése no es el camino de la democracia, sino más bien del despotismo ilustrado. Nuestra vida pública está sembrada de sepulturas de proyectos abortados o mutilados. El proyecto Juppé de reforma de la Seguridad Social en Francia quedará como un ejemplo de libro sobre lo que no es la política.

Es necesario revisar las relaciones entre la sociedad y el Estado y preguntarnos ante todo qué modelo de sociedad tenemos en la cabeza. España salió del aislamiento internacional, elevó el nivel de bienestar; ahora va a entrar en la Unión Monetaria en «primera velocidad» y tiene que competir con los servicios públicos de otros países miembros que nos aventajan en más de una década de modernización. Ahí nos jugamos la credibilidad del Estado.

La rapidez del cambio facilitó que partes sensibles de la Administración y de la sociedad siguieran manteniendo tics más propios de otra época. La cultura política y cívica de los ciudadanos tiene su propio ritmo, a menudo no coincidente con el cambio institucional: son restos de tradiciones estatistas, rigideces autoritarias y desresponsabilización social. Ahora tenemos que emprender la tarea reconstituyente de la sociedad. Los ciudadanos deben organizarse para participar. La Administración tiene que modernizarse para salir a su encuentro. A esta necesaria renovación de las Administraciones Públicas para una democracia más participativa dedicamos especial atención en este Informe. En el capítulo IV se analizan los principios generales de esta reforma; en el VIII se estudia el caso especial de las Administraciones locales. Los servicios públicos de la salud y de la enseñanza son contemplados con visión de futuro en los capítulos V y VII. Dejamos para ese momento las cuestiones más concretas.

El modelo burocrático weberiano, entendido como organización jerárquico-autoritaria, de delimitación de competencias, de procedimiento formal y escrito en la tramitación y resolución, se ha hecho hoy inservible para la prestación de servicios a los ciudadanos. La opacidad, la rigidez autoritaria, la arbitrariedad y disfuncionalidad, la rutina administrativa y la sumisión dogmática a los criterios de la superioridad son rasgos del rostro más desagradable del Estado. En esas oficinas de tramitación de permisos y de control de la ciudadanía se genera la desconfianza hacia lo público. Organizarlas de manera que parezcan y sean prestadoras de servicios no sólo es necesario para avanzar en la democracia participativa; es el reto en el que nos jugamos la credibilidad del Estado en la convergencia con las Administraciones de la Unión Europea.

La mejora de los servicios públicos no sólo depende de una gestión más eficiente y eficaz por parte de la Administración. Es necesario que la sociedad misma exija su transformación: reclama transparencia democrática, capacidad para satisfacer los deseos y demandas de los ciudadanos. El de-

sinterés por lo público nace de ese malestar del ciudadano consciente de sus derechos que desea ejercer su libertad como cliente y romper el tratamiento de simple administrado.

Seríamos injustos si no reconociéramos en la sociedad española indicios positivos dirigidos hacia la voluntad de participación. Hemos avanzado en el diálogo social. Ha progresado la cultura de la reclamación, superando la protesta informal. En el Informe anterior demostrábamos el avance significativo de la reclamación como «el ejercicio ordenado del derecho que asiste a quien es agredido en sus propios intereses. Lo consideramos como un indicador del progreso de la cultura cívica de la sociedad española [...] Los españoles hemos salido de un largo y oscuro período de relación con las autoridades públicas en el que la resignación y el miedo al enfrentamiento con una autoridad pública dominaban el ánimo de las gentes»²¹. Cuando la Administración actúa en forma de monopolio y no existe otro servicio competitivo, el ciudadano queda reducido a *mero súbdito*. Cuando puede elegir por vía de sustitución dentro del sistema público o acudir a una compañía privada nos hemos convertido en *ciudadanos usuarios*. Pero cuando el servicio público tiene que competir en libre mercado con organizaciones privadas alcanzamos la condición de *ciudadanos clientes*. De este crecimiento de la reclamación ante la Administración Pública podemos pasar también a la del consumidor español ante las empresas privadas. En este punto se ha dado un salto gigante, como demuestran las estadísticas del número de españoles que acuden a las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC).

La democracia participativa constituye uno de nuestros desafíos más urgentes en la convergencia europea. Nadie ha negado que la participación sea la esencia de la micro-democracia y la levadura social que pone en funcionamiento la superestructura del Estado democrático. Se trata de una participación que haga innecesaria la protesta y la movilización callejera. Esta participación de las bases que no llega nunca al nivel del Estado porque no propone algo alternativo a aquello que critica suele quedarse en pura exasperación activista. Toda llamada a participar más es meritoria, pero cuando se infla en exceso, como si todo el espíritu democrático se resolviese en el rito de las manifestaciones, pecamos de infantilismo. El ciudadano no vive para la democracia. Es la democracia la que debe vivir para el ciudadano.

La empresa democrática toma su sentido de la opinión pública. Y para elevar el nivel de la Opinión hay que transformar la información en competencia y poder cognoscitivo. La expresión «capital social» incluye todo esto. No se puede entender el desarrollo sin las organizaciones intermedias

²¹ Fundación Encuentro. CECS, *Informe España 1996*, Madrid, 1997, p. 26.

y las asociaciones cívicas. El gran expansionismo de la intervención pública del posfranquismo se llevó a cabo sin modificar la debilidad congénita de las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad. Es lógico que ahora tengamos que trabajar por una sociedad civil más capaz de asumir responsabilidades, que obligue a los poderes públicos a eliminar mercados protegidos, a modernizar nuestras Administraciones y a reorganizar la Justicia. En esas relaciones tendremos que superar el extraño binomio de dependencia y antiinstitucionalismo y reconsiderar políticas y reglas de juego que no son sostenibles en un futuro próximo.

El bienestar general se refuerza allí donde existe mayor confianza, donde se producen mayores dosis de reciprocidad, donde se generan prácticas portadoras de certidumbre y seguridad para desarrollar los mecanismos de prosperidad económica. Todo esto, a su vez, densifica el tejido asociativo y refuerza la estructura del «capital social».