

# DEMOCRACIAS INQUIETAS\*

## Troubled Democracies

JUAN JOSÉ SOLOZABAL ECHAVARRIA

Universidad Autónoma de Madrid

Este es un libro sobre la democracia constitucional española, sobre eso no debería haber ninguna duda, escrito «aquí y ahora». Aunque no solo es una reflexión sobre los problemas institucionales y valorativos de nuestra forma política, sino también diría yo sobre el contexto histórico e intelectual en la que esta vive. Proceder al examen y encuadre de nuestra situación política no es nada sencillo, si se hace con la ambición y los recursos del intento del profesor Pendás.

Lo primero debe ser partir de la asignación de un papel correcto al analista, si se quiere decir así, al intelectual observador cuya función es explicar, esto es, dar cuenta de lo que ve, del comportamiento de la realidad, «hacer uso público de la razón», sometiendo la propia visión a las exigencias de su presentación a los demás en debate con enfoques y propuestas alternativos. Este intelectual sereno quizás no es el que predomina en nuestra sociedad, en la que se da más el intelectual alterado u ofuscado, que añora el protagonismo de los días pasados, en que existían los definidores infalibles de los modelos y que operaban como *maîtres à penser*. La pérdida de importancia incomoda al intelectual, que sobreactúa, que incurre en la nostalgia, esto es, el amor por un pasado perfecto imaginado o el radicalismo, y se pone al frente de la manifestación, jaleando a los nuevos bárbaros y «abjurando de las propias convicciones, para abrazar la causa moderna, sea esta cual fuera». Pendás propone un tipo de intelectual, más modesto, próximo a lo que Santos Juliá ha podido llamar el intelectual a media voz, caracterizado negativamente por su renuncia a la denuncia profética y positivamente por su especialización, pues se contribuye siempre al debate desde una determinada perspectiva profesional, una cierta competencia. Modestia y sentido común son buenos aliados en un do-

---

\* Benigno Pendás (2015). *Democracias inquietas. Una defensa activa de la España constitucional*. Premio Internacional de Ensayo Jovellanos 2015. Oviedo: Ediciones Nobel.

minio proclive a los excesos, dice Pendás, «defendiendo con rigor las propias convicciones desde el respeto y la tolerancia hacia el adversario».

En realidad, esta visión del intelectual, si yo la he entendido bien, sugiere dos observaciones. En primer lugar, si nos referimos a las diferentes clases de intelectuales, podría ser útil el análisis de Corey Robin, aunque advirtiendo que su tipología no puede aplicarse al caso de Pendás, que escribe claramente desde una posición intermedia que es la que corresponde al reformismo. Robin distingue entre el pensamiento de la subversión, que es el de la izquierda, y el de la sumisión, de los defensores de la derecha política, que justifican la obediencia de quienes están debajo respecto de los que mandan. Robin insiste en que el pensamiento de la derecha para nada es simple o reductor. Según su análisis, quienes optan por defender el orden de poder existente se diferenciarían según dos ejes, sea el de la relación del individuo y la sociedad, sea la historia, y en concreto la posición respecto de la revolución. Hay entonces liberales y conservadores, cuyos modelos respectivos serían Burke y Stuart Mill, según atribuyesen el rol determinante al individuo o la sociedad, y reaccionarios restauradores y reaccionarios redentores, según se asumiese la simple condena de la revolución o la sublevación apocalíptica contra la misma.

Segunda observación, el intelectual puede concebir su tarea, como teórico, esto es, como constructor de modelos, operando como suministrador de grandes relatos, o planificador si se quiere. O puede presentarse como referente crítico para la actuación, como desvelador de la verdadera estructura de la situación, que subyace a la apariencia o el comportamiento externo: la vuelta de las funciones latentes y funciones expresas de que hablara Thomas Merton. Mientras el común de la gente se limita a aceptar el significado convencional de las instituciones o las pautas de comportamiento observadas de ordinario, con lo que le basta en su trajín cotidiano, la misión del intelectual sería indagar debajo de tales manifestaciones y desentrañar su auténtico sentido, no reconocido ni explícito, sino latente u oculto.

El propósito primero de Pendás es ofrecer una reflexión sobre la reforma del sistema español, que abarque a sus instituciones, desde luego, pero sin renunciar a un alcance constitucional de la reforma, siempre que el cambio constitucional aparezca como el resultado de un proceso de maduración reflexiva, y no se contemple procedimentalmente como su incitación o comienzo. Habría que trabajar en este campo, esto es, estudiar, debatir, dice Pendás, «con sosiego y paciencia, sobre todo paciencia, para generar un consenso social que los políticos sabrán traducir (por su propia conveniencia) en un acuerdo político».

Las bases de la propuesta reformista del libro, que en modo alguno puede entenderse como un mero catálogo de sugerencias, aunque formuladas con la reconocida competencia de su autor, entre otras cosas perteneciente a un ilustre

y cualificado cuerpo de funcionarios y con una sobresaliente hoja de servicios en diversas instituciones y cargos públicos, remiten a una cierta idea de la democracia. Hoy la reflexión sobre el sistema democrático se lleva a cabo desde posiciones, que, aunque asumen la superioridad de esta forma política en su reconocida veste occidental como Estado de derecho constitucional, democrático y social, formulan objeciones, proponiendo su corrección o complemento, que varía en su alcance, sea adjetivo o sustancial, desde lo que Pendás caracteriza como marcos conceptuales o teorías, correspondientes a la democracia participativa, democracia deliberativa o democracia inclusiva. Pendás, digámoslo simplifícadamente, asume contribuciones de la teoría participativa, contemporiza con el marco general de la democracia deliberativa y reacciona alérgicamente ante las pretensiones de la democracia inclusiva. Veamos las posiciones de nuestro autor siguiendo un orden inverso, desde lo que le repele a lo que le resulta más aceptable o atrayente.

La democracia inclusiva pretende reparar la democracia mediante una yuxtaposición de minorías, real o supuestamente oprimidas, a las que se reserva una esfera de poder propio a base de cuotas excluyentes. La oposición a este tipo de democracia, que celebra el populismo como es sabido, alega principalmente que dificulta la construcción de un sustrato compartido espiritual legitimador de las instituciones de todos, de manera que el multiculturalismo lleva a la debilidad de la comunidad y estimula las tendencias secesionistas de esta. De otro lado el multiculturalismo, que beneficia principalmente a los portavoces del grupo que viven de sostener las diferencias, desampara al individuo cuando se enfrenta al colectivo. El multiculturalismo, entonces, imposibilita a las personas tanto su contribución a la comunidad receptora como su eventual liberación individual. «La falacia multicultural desconoce el derecho inalienable a romper las cadenas de una tradición perversa».

La democracia deliberativa apoya un sistema en el que el intercambio de ideas, o sea, la defensa de opciones diversas para la acción política, ha de conducir a la decisión más racional, dado que el sujeto político obedece exclusivamente al interés público. Sencillamente este modelo, según Pendás, es imposible, pues la lógica del combate político impide la imparcialidad u objetividad del debate, sea la arena el parlamento o la opinión pública. De otra parte ese ciudadano, que solo actúa en defensa de lo que conduce a la prosperidad del Estado, no es el miembro ordinario de la sociedad civil, obediente en su conducta a los dictados de sus prejuicios y que aspira a la obtención de cuantas ventajas pueda. Mejor entonces apuntarse a la democracia participativa, en la que se complementará el instrumento tradicional democrático de la representación parlamentaria con otros expedientes para la intervención directa y se ofrecerá a los ciudadanos diversos espacios abiertos de actuación política.

Las propuestas de reforma o mejoramiento que formula Pendás en el modelo político español se hacen, primeramente, desde una visión moderada de la política, muy próxima a la recomendada por un pragmático profesor inglés al que Benigno Pendás gusta citar y cuyo libro *In defence of Politics* leían los recién ingresados alumnos en la London School of Economics por el tiempo en que yo cursaba allí mi posgrado en *Government* o Política Comparada. «La política es aquella solución al problema del orden que opta por la conciliación en lugar de la violencia y la coerción». En segundo lugar, Pendás es muy consciente que el porvenir de nuestra forma política depende de una renovación de su configuración institucional, pero también de un reforzamiento de la cultura democrática, o sea, de su base espiritual. Para la democracia, como ha escrito Ross, es imprescindible «un cierto grado de educación, desarrollo del espíritu público y sentido común».

Como veremos las propuestas de reforma del sistema se hacen en el libro desde una evaluación del rendimiento de los aspectos considerados hasta la actualidad, y de acuerdo con un planteamiento de apertura, pero al tiempo también de firmeza: en suma, «diálogo sobre lo posible; rechazo de lo imposible; convicciones firmes sobre lo esencial».

La revisión de nuestra forma de gobierno, una monarquía parlamentaria, requiere poner el foco en el funcionamiento del Parlamento, que es «el centro y eje de la vida política» y que debe ser revitalizado «sin alterar su señas de identidad», pues ha pasado, según todos los observadores, desde la omnipotencia a la subordinación. Cabría imaginar dos líneas de actuación al respecto: de un lado, buscar el incremento de la calidad técnica de la contribución parlamentaria a la ley, esto es, subrayando la aportación propia al contenido de las normas, recabando la aportación de sujetos de reconocida competencia profesional, comenzando por una mayor utilización de los servicios de las Cámaras, a partir de los letrados, pero con la incorporación de nuevos expertos, que ayuden a hacer mejor las leyes, se trate de su calidad formal, o se piense en su contenido, de modo que se redujese a sus debidas proporciones el peso gubernamental de las mismas. La otra línea debe ser el empeño por promover el acercamiento de los ciudadanos al desarrollo de las tareas constitucionales de las Cortes: actividad legislativa, control del Gobierno y elaboración del presupuesto. Se tratará de incidir sobre los elementos que atraen la atención del ciudadano, esto es, ejemplifica Pendás, grandes debates políticos con formato ágil y competitivo; exposición de opciones alternativas sobre proyectos de ley y comisiones que funcionen con celeridad y rigor.

Este realce del Parlamento implica la reconsideración del Ejecutivo que debe ser objeto de un mayor control y cuya actuación ha de ser convenientemente acotada, obligado como está a respetar la división de poderes y a aceptar un espacio técnico para una administración verdaderamente indepen-

diente. La democracia, insiste Pendás, consiste en poner límites a la mayoría. El Gobierno no dispone, así, de una *longa manus* que alcance todo el perímetro del Estado, sin exención alguna. «Hay demasiadas instituciones dispuestas a someterse a los dictados ministeriales, sin tomarse siquiera la molestia de guardar las apariencias.»

No hay muchas observaciones sobre el papel del rey en el funcionamiento de nuestro sistema parlamentario, pero acertadamente se le atribuye un indudable papel de garantía o punto de equilibrio del orden constitucional. Además es la representación viva y efectiva de la nación y, como ha quedado demostrado en la crisis de la abdicación, imposible de realizar con más limpieza y escrupulosidad constitucional, puede considerársele adelantado de la reforma en serio que nuestro edificio constitucional requiere.

Por lo que hace a la situación de los jueces en nuestra democracia en el libro se asume con razón una constatación inquietante: de una parte son el garante indispensable del Estado de derecho y de la protección de su mismo contenido esencial, esto es, la igualdad de todos ante la ley, sin privilegios ni exenciones para nadie; pero, de otro lado, se constata la percepción de su constitución politizada, de manera que, al menos en determinadas manifestaciones, sufre su independencia. Pendás está al respecto seguro de algunas cosas, por ejemplo, de los inconvenientes de una superexposición a los medios de determinados jueces, ansiosos de un protagonismo que no debe corresponder a los meros ejecutores de la ley («el poder judicial, antes neutro y casi invisible se trasforma día a día en un elemento activo y partidario»), así como de la necesidad de aportar nuevos medios que equipen suficientemente a la administración de justicia (la existencia del Consejo, pregunto yo, ¿no habrá diluido la responsabilidad del Gobierno en esos déficits funcionales de la organización judicial que son denunciados inveteradamente?) o la necesidad todavía de reformas procesales que agilicen los procedimientos y acorten la duración de los conflictos ante las jurisdicciones. Interesantes algunas acotaciones marginales de nuestro autor, por ejemplo en relación con la preparación de los aspirantes a juez, «estudiar, se apunta, los Códigos Civil y Penal o las leyes procesales no basta para enjuiciar con suficiente rigor las operaciones de ingeniería financiera o los ciberdelitos o los blanqueos de capitales mediante sociedades interpuestas», o sobre la significación lenitiva de la reserva de fuero especial en el Supremo.

Son juiciosas las dudas y alguna pregunta que Pendás se hace en relación con los jueces, aquellas, por ejemplo, sobre la atribución de la instrucción penal al Ministerio Fiscal, o sobre la permanencia de los aforamientos (por cierto con garantía en los Estatutos de autonomía y no sólo en la Constitución). La pregunta inquietante es, en relación en concreto con la politización de nuestra suprema instancia jurisdiccional, por qué el origen político de los

nombramientos en los Estados Unidos no plantea a nadie dudas sobre la libertad en el ejercicio de la jurisdicción en el Tribunal Supremo, y aquí supone una tacha insuperable, de modo que la etiqueta conservador o progresista es indeleble para cada magistrado del Tribunal Constitucional.

Me parecen adecuadas en términos generales las consideraciones del libro sobre el Estado autonómico. En el fondo Pendás piensa que solo una coyuntura mala, de raíz económica y moral, explicaría la pérdida de valoración del sistema de las autonomías, que de no ser cuestionado ha pasado para muchos a ser una especie de paradigma de nuestra crisis total. La alternativa no es ni la confederación ni la recentralización, sino la corrección de nuestra descentralización en sus aspectos disfuncionales.

También el sistema electoral merece algún análisis por parte del libro. Me refiero brevemente a dos cuestiones. En primer lugar, se apunta la contradicción que supone proponer la reforma al mismo tiempo de sus rasgos mayoritarios, una consecuencia más que de una infracción del sistema proporcional, que la Constitución solo asegura en sus principios, del pequeño tamaño de las circunscripciones, pretendiendo al tiempo el acercamiento de los representantes a sus bases electorales. O proporcionalidad o sistema mayoritario. *Tertium non datur*, si se quiere modificar el híbrido de nuestro sistema electoral constitucionalizado. En segundo término, no puedo estar más conforme con la defensa que Benigno Pendás hace del aseguramiento constitucional de presencia en el Congreso a las provincias, aunque pueda discutirse su equivalente numérico, que actualmente la Ley Electoral fija en dos diputados. «La España rural merece y necesita un mínimo de representación».

Conviene, para concluir, llamar la atención sobre el hecho de que estamos ante un libro que es algo más que un análisis técnico, o un informe sobre los problemas institucionales de nuestra democracia. Diría que no se trata de una pieza jurídica sino más bien de ensayo sobre nuestra forma política, donde la labor intelectual se propone contextualizar, esto es, dar cuenta de los problemas en relación con su génesis y su circunstancia. Hay por tanto que generalizar, se utilice la referencia histórica o el momento actual en el que nuestra democracia convive con otros sistemas contemporáneos. Llevar a cabo esta tarea es muy difícil, pues se requieren unos conocimientos más allá de los propios o específicos acostumbrados de cada profesión, que, por tanto, no se encuentran a disposición de todos, y en donde la erudición y la información tienen plenamente su sentido.

Benigno Pendás es un historiador de las ideas, espléndida la monografía compendiada sobre Maquiavelo en el *excursus*, dispuesto a mostrar la continuidad de los problemas, así se señala el eco en la sofística (Trasímaco contra Caliclés) de los actuales desafíos del populismo, o apuntar antecedentes de la quiebra de los sistemas políticos en deficiencias del funcionamiento judicial,

por ejemplo, en Roma, según señala Mommsen, o realizar una acertadísima síntesis sobre la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo americano poniendo en su sitio correcto al originalismo o subrayando la significación centralizadora de los republicanos frente a los federalistas.

Por lo que hace a la contextualización de nuestra forma política se hacen apuntes bien interesantes sobre la posición internacional de España sin discutir el liderazgo de los Estados Unidos, cuya evolución política se sigue a través de una bibliografía muy bien elegida, pero incluyendo el estudio de la Rusia de Putin, las oportunidades de China y el mundo árabe o las nuevas economías emergentes. No es fácil dar cuenta de este panorama con incursiones acertadas sobre el auge de las ciudades o la deslocalización obligada a que obliga la mundialización. Pendás lo hace, con una dependencia reflexiva que exige una valoración prudente de tanto material informativo, aunque muestre su especial consideración por los pensadores anglosajones, ingleses de preferencia. Uno es a la postre lo que ha sido primero, y Pendás hizo su tesis doctoral sobre Bentham, por eso no nos sorprende su advertencia de que «cuando los ingleses producen ideología política marcan tendencia». Tampoco sorprende, en fin, la fidelidad a quien fue su maestro primero don Luis Diez del Corral que, aquí se ve, enseña a pensar, sobre la estela tocquevilliana, y quizás incluso a mirar, que es el marco inevitable desde el que entendemos.

