

LA CLASE POLÍTICA EN LA CLASE DEMOCRÁTICA

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO
EXCMO. SR. D. ÍÑIGO CAVERO LATAILLADE

REAL ACADEMIA DE
CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



El artículo 42 de los Estatutos de esta Real Academia dispone que, en las obras que la misma autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones. La Academia lo será únicamente de que las obras resulten merecedoras de la luz pública.

© Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Plaza de la Villa, 2
28005 Madrid

Coordinador de la edición: Juan de Luis Cambor
Impresión: Raycar, S. A.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
I. ELOGIO DEL ANTECESOR EN LA MEDALLA ACADÉMICA N.º 25: LUIS DIEZ DEL CORRAL	9
II. MOTIVO DE ELEGIR EL TEMA DEL DISCURSO DE IN- GRESO	13
III. LA ACCIÓN POLÍTICA Y SU COMPONENTE HUMANO ..	16
IV. LOS ESTUDIOS DE CLASE Y ÉLITES POLÍTICAS	24
V. ALGUNAS CAUSAS DEL DESAFECTO Y DESCRÉDITO EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA: LA PREVENCIÓN HACIA LOS POLÍTICOS	35
1. ^a La memoria histórica	38
2. ^a La imagen negativa de los partidos políticos	38
3. ^a Las insuficiencias de una cultura democrática.....	46
4. ^a Las características del sistema electoral	48
5. ^a Los casos aislados de corrupción y su extensión valo- rativa	51
6. ^a El tratamiento por los medios de comunicación de los protagonistas de la actividad política	58
	7

ÍNDICE

VI. COMPOSICIÓN DE LA CLASE Y LA ÉLITE POLÍTICA EN ESPAÑA	65
A) Consideraciones generales	65
B) Intento de diseño de la composición de la actual clase política española	67
C) Algunas características de la clase política	72
D) Los liderazgos en la España democrática	81
VII. LA POLÍTICA Y LA CLASE POLÍTICA REALIDADES SOCIALES DE IMAGEN DETERIORADA. EL NECESARIO CAMBIO DE VALORACIÓN COMO RECONOCIMIENTO DE SU APORTACIÓN A LA CONVIVENCIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO	87
A) El largo recorrido hasta la consideración de la política como actividad social básica y su generalizado deterioro	87
B) La actividad política positiva desde la transición hasta el 2001	90
C) La necesidad de la valoración positiva y éticamente exigente de los protagonistas de la actividad política	92
BIBLIOGRAFÍA	114

Introducción

El honor y gran satisfacción que me produce el ingreso en esta prestigiosa Real Academia, me obliga, en primer lugar, a expresar mi profundo agradecimiento a todos los Señores Académicos y muy singularmente, a los que facilitaron el acceso con la presentación de mi candidatura, Don Manuel Fraga (de cuya generosidad soy deudor), Don Juan Velarde y Don Jesús González Pérez.

Quiero también agradecer la atención que le haya merecido mi discurso al Académico que me gratifica con su contestación: el Catedrático Don Salustio del Campo, Secretario de la Corporación.

Opto para mi discurso, después de una semblanza de admiración a mi antecesor en la medalla 25, por un tema que puede resultar polémico como es «*La Clase política en la España democrática*», pero cuya elección espero ser capaz de justificar.

I. Elogio del antecesor en la medalla académica n.º 25: DON LUIS DÍEZ DEL CORRAL Y PEDRUZO

Es para mí un gran honor y satisfacción suceder a una personalidad tan relevante como Don Luis Díez del Corral en la medalla número 25 de esta prestigiosa Real Academia.

Al recibir el Premio Menéndez Pelayo en 1996 Díez del Corral manifestó «*Me lo habrán concedido porque he tenido cierta honradez,*

un deseo de conocer muchas cosas, de meterme en todas partes. Nunca me he considerado un erudito, sino más bien un liberal humanista». Es bien cierto que intentó conocer muchas cosas y llegó a conseguirlo este «*riojano traducido al inglés*». Una placa en el número 11 de la calle de Vara de Rey, de Logroño, donde nació en 1911, queda como recuerdo y expresión del cariño de sus paisanos.

Don Luis Díez del Corral se formó en la Universidad de Madrid, teniendo como maestros a Castillejo, González Posada, García Morente, Zubiri y Ortega y Gasset y amplió sus estudios, durante 1934 y 1935, en las Universidades de Berlín y Friburgo, asistiendo a las lecciones de Carl Schmitt y Friedrich Meinecke.

Gran viajero, acumuló saberes lejanos, participó en el interesante viaje por el Mediterráneo que en 1933 organizó la Facultad de Filosofía, para recorrer los principales ciudades monumentales de la cuenca del Mediterráneo, y llegó a conocer buena parte de Europa. De sus tres viajes al Japón aun quedan bellas páginas y relata Takehiko Kojima, que Ortega, tras recibir la invitación de la «International Philosophical Research Association», dijo: «*El Japón es para mí un fascinante país de ensueño pero ya tengo demasiados años. En mi lugar le voy a presentar a Díez del Corral, un auténtico tesoro de España ahora. Invítele a él a ir al Japón*».

Para relatar su ingente tarea en la Universidad como Catedrático de Historia de las Ideas y de las Formas Políticas desde 1947 nadie mejor que sus alumnos. La Catedrática, Académica y Consejera de Estado, Carmen Iglesias lo describía como «*una persona que significa uno de esos «elementos de destino» que, parafraseando una expresión agustiniana no sólo fue capaz, con su influencia bondadosa e inteligente, de «cambiar nuestras opiniones», sino de «mudar los afectos*». Orientó a numerosos discípulos que se dedicaron a la enseñanza y creó escuela.

En 1965 ingresa en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. En esta casa su discurso de ingreso lo dedicó a «*La mentalidad política de Tocqueville con especial referencia a Pascal*» y fue apadrinado por D. Alfonso García Valdecasas.

Posteriormente en 1973 lee su discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia y en 1977 completa su presencia en el Olimpo de la Cultura ingresando en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. En 1976 uno de sus compañeros del Consejo de Estado, Don Fausto Vicente Gella decía de Díez del Corral, que «*es, todos lo sabéis, un hombre eminente, un hombre con un poder de imantación que en nadie conozco para muy elevados honores oficiales. Acumula tantos,*

que quien en los tiempos venideros tropiece con su nombre es posible que llegue a pensar que el apellido Díez del Corral que se repite en las relaciones de miembros de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, de la Academia de la Historia y de la Academia de Bellas Artes, no correspondía a una sola persona, sino a una ilustre familia como aquellas de los Adams norteamericanos y de los Chamberlain ingleses, que tantos eminentes servidores dictaron a la cosa pública».

Su obra escrita se condensa en casi una veintena de libros y monografías y un centenar de artículos, empezando por *«Mallorca»*, premiado con el Nacional de Literatura en 1942, y es indudable la proyección internacional de los trabajos de Díez del Corral, desde su primer gran libro *«El liberalismo doctrinario»* pasando por *«La Monarquía hispánica en el pensamiento político europeo»*, *«El pensamiento político de Tocqueville»* (la obra del francés era su cárcel de oro, decía el mismo), *«Velázquez, la Monarquía e Italia»* o *«El rapto de Europa»* que Carande denominó *«breviario de paneuropeísmo»*, donde la imagen mítica de la bella princesa hija del rey fenicio Agenor, permite recorrer la *«vida histórica»* concreta desde la Europa mediterránea hasta la Europa universalista.

Traducciones de casi todos sus libros al inglés, francés, alemán, italiano, holandés y japonés, han sido objeto de críticas elogiosas de ilustres pensadores e historiadores de nuestro siglo. Muchos alabaron su figura y su obra. Toynbee, consideraba *«El rapto de Europa»*, lectura obligada para *«todo el que esté verdaderamente interesado en nuestra civilización occidental o en el universo o en ambos»*. Con el premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales le fue reconocida su amplia e ingente labor en el ámbito de las Ciencias Sociales y tuvo la satisfacción de formar parte del Jurado que le concedió aquella distinción, *«ex aequo»* con mi maestro Don Luis Sánchez Agesta.

De la polifacética personalidad de Díez del Corral fue en el Consejo de Estado donde se manifestó su dimensión de gran jurista. Don Luis Díez del Corral y Pedruzo ingresó en el Consejo de Estado en la promoción de Letrados del año 1936, junto con Don Pedro Gamero del Castillo, Don Pelegrín de Benito Serres, Don Jaime Guasp Delgado y Don José María Villar Romero.

Del servicio encomendado al Cuerpo de Letrados decía Don Luis que nunca supuso inconveniente o traba alguna para la libre expansión de su actividad vocacional, añadiendo *«a ello ha contribuido, sin duda, la generalidad de nuestra preparación que no deforma, ni condiciona, ni limita el curso de nuestras actividades, puesto que hay campo abier-*

to para la cátedra, para la especialidad, para la filosofía, para la política, para las finanzas y nunca el Consejo ha sido más que un cauce de prestigio, de amistad, compañerismo y mutuo afecto».

Pero era precisamente esa dedicación cotidiana a sus tareas de Letrado del Consejo de Estado la que servía de contrapeso a su tarea docente, de investigador, de profundo intelectual y de directivo empresarial.

Decía de él Don Fausto Vicente Gella que *«era, porque así lo promulgó un decreto de sus padres, sabio de nacimiento. Es de esta suerte como siempre le calificué; y ante la persistencia, el desarrollo y la perfección de sus características, siempre que vuelvo mi atención a él, sentencio en mi fuero interno: «Este Luis, es sabio perdido».*

Sucedir en esta Academia a Don Luis Díez del Corral es para mí un inmerecido honor. Creo que desde su otra vida lo soportará con generosa indulgencia gracias a algunas cosas en las que coincidimos.

Soy un gran aficionado a la música y con frecuencia solíamos coincidir en los conciertos. Don Luis era un gran melómano y de él se ha dicho que lo intelectual y lo emotivo, en los procesos de creación *«que forman un conjunto y una dimensión única»*, han sido el *leit motiv* recurrente dentro de una estructura musical que abarca toda su obra. Frecuentemente coincidimos en conciertos musicales.

Presido desde hace cinco años el Consejo de Estado, Institución de la que Díez del Corral, además de Consejero, fué uno de los más destacados miembros de su prestigioso Cuerpo de Letrados. Hacia este Supremo Órgano Consultivo siempre guardó especial afecto, diciendo que el Consejo de Estado, convierte *«a sus letrados en verdaderos jurisconsultos, en el sentido en que se empleaba el término hasta el siglo XIX»*. Cuando tomó posesión en el cargo de Consejero Nato, en su condición de Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, habiendo sustituido en ambas funciones a Don Alfonso García Valdecasas, destacó las relaciones entre ambas instituciones y la intensa vinculación que existe entre los quehaceres de la vida corporativa y las tareas del Consejo de Estado.

Finalmente, desde hace varias décadas, quien les habla, ha estado inmerso en los estudios e impulsos de la tarea de construir una Europa Unida, asunto al que Don Luis dedicó tanta atención desempeñando la Presidencia de la Fundación Europea de la Cultura. Yo asistí a un curso que organizó esta Institución en 1960 en la Universidad de Toulouse. Recordaría, finalmente, sus palabras cuando dijo en 1996, *«muchos pensadores españoles, como Unamuno, creían que nuestra esencia era extraeuropea. Yo siempre creí lo contrario».*

Para asegurar el mantenimiento permanente del magisterio de Don Luis se ha editado su obra completa en cuatro tomos, que integran 3.801 páginas, por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, obra que no debe faltar en toda biblioteca que pretenda albergar fondos de historia y ciencias sociales.

II. Motivo de elegir el tema del discurso de ingreso

Cuando comencé a reflexionar sobre cual podría ser la materia sobre la cual escribiría mi discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas surgieron, de inmediato, aquellos temas a los que había venido prestando atención, sobre los que había investigado, escrito y publicado.

Acudieron a mi mente, sucesivamente, la Transición Política en España, el Título II de la Constitución; las reformas parciales, continuamente amagadas y de difícil realización del Senado y de la Ley electoral; la reforma constitucional; el amplísimo contenido del proceso de unificación europea; el siempre polémico asunto de la financiación de los partidos políticos; el diabólico principio de subsidiariedad; los procedimientos de elección de los miembros de Altas Instituciones del Estado; la mejora de la función judicial; y algún otro de naturaleza constitucional.

Desorientado por mis dudas sobre la elección de tema de este discurso, una mañana, leí un artículo, de un conocido y habitual columnista en uno de los periódicos de mayor circulación, en el que vertía opiniones denigrantes sobre la clase y la élite política española, en el que nadie se salvaba de las descalificaciones. Ello aclaró mis ideas. No podía permanecer indiferente ante los continuos ataques y descalificaciones de la clase política, con la que me siento solidario, y a la que creo conocer razonablemente bien. Debo manifestar mi discrepancia y defenderla con la mayor objetividad posible.

Adquirí en esos días un libro, editado por Tecnos, que luego citaré, dirigido por la profesora doña Antonia Martínez, que incluía un artículo de la joven profesora de la UNED Doña Irene Delgado cuyo título era *«Elites políticas y vida parlamentaria: actividades y motivaciones de los diputados españoles»*, en el que contrastaba la diferencia entre el acreditado apoyo popular al régimen democrático y la escasa simpatía que se sentía por los partidos políticos, puesta de manifiesto por las encuestas del CIS y del CIRES, así como por los trabajos del Profesor Juan Ramón Martín y de numerosos expertos en Ciencia Política.

Se observa que se han publicado numerosos y valiosos estudios, tanto sobre los partidos políticos españoles, así como sobre los Grupos parlamentarios y el parlamentarismo español, pero se acusa cierta escasez de estudios o monografías sobre las élites políticas, en sus diversos ámbitos de actuación, aunque existen algunos trabajos dedicados a las mas destacadas élites autonómicas.

Tratando de investigar sobre lo publicado al respecto encontré de salida la excelente obra de Klaus Von Beyme sobre *«La clase política en el Estado de partidos»* donde aborda algunas materias que ya expuso en otras obras anteriores como *«Teorías políticas contemporáneas»* y *«Los partidos políticos en las democracias occidentales»*. Me pareció muy interesante un estudio de la clase política de Gianfranco Pasquino, así como diversidad de trabajos de profesores españoles, que se ocupaban de la materia y entre ellos cito a: Lorenzo Martín-Retortillo (*«Méritos o botín»*); M. Jerez (*«La élite parlamentaria un parlamento a debate»* dirigido por M. Ramírez), J. Botella (*«Parlamentos y carreras políticas»*); Salustiano del Campo, J. F. Tesanos y W. Sentín (*«La élite política española y la transición a la democracia»* Sistemas núm. 48, que concluye en 1981) y otro de 1992, del profesor Mariano Baena (*«Elites y conjunto de poder»*) pero referido al espacio temporal 1934/1992.

Por las causas que luego trataré de exponer, la ciudadanía española, quizás con la excepción del bienio constituyente (1977/78), experimentó un progresivo sentimiento de desencanto sobre la actividad política y, consecuentemente, de escepticismo sobre la importancia, funcionalidad y utilidad de la tarea que desarrollan cuantos actúan en política e integran la genéricamente llamada clase política. Ciertamente no es este un sentimiento nuevo sino que tiene buena parte de su origen en una situación política, afortunadamente superada, y en la que se denigraba a los partidos. Cierta Rector identificó a los partidos políticos como *«intrínsecamente perversos»*. Además, este rechazo anti-partidos no es un fenómeno únicamente español pues se produce también en otros países de nuestro entorno, en democracias con muchos más años de funcionamiento regular.

En el trabajo de la Profesora Delgado se analiza porqué los ciudadanos estiman que los diputados anteponen los intereses de partido a los generales que les son encomendados, cuando la actividad parlamentaria y el funcionamiento del sistema político acredita lo contrario.

Algunos sectores, afortunadamente minoritarios, de la clase política española han dado con su actuación argumentos para fundadas crí-

ticas, aunque a mi juicio el balance medio de actuación, distando mucho de ser ejemplar merece, al menos, un aprobado.

Lo que realmente justifica mi decisión de ocuparme, en este curso, de los actores de los escenarios de la política, es que, sin la actividad de quienes han realizado esta nada fácil función, no podríamos ahora felicitarnos del progreso, modernización y funcionamiento institucional y social, así como del efectivo régimen de libertades conseguidas en España en los últimos veintitrés años. De otra parte, cuando a nuestra clase política se la pone en trance de arriesgar su vida y sufrir daños en sus bienes e, incluso, sus hogares, responde asumiéndolos con naturalidad y gallardía de acuerdo con su compromiso de defender los valores constitucionales y pacífica convivencia.

Incluso en los niveles de gestión menos notorios de la actuación municipal, muchos concejales están dando público testimonio, y muy especialmente en el País Vasco y Navarra, de su firmeza ante la persistente hostilidad hacia sus personas y bienes, por el solo motivo de no ser nacionalistas.

Se juegan la vida, su vivienda y sus pertenencias sin apenas recibir de la política compensaciones económicas o de influencia.

Ellos son también clase política, pero estoy seguro que idad de la clase política, de los niveles autonómico o estatal, estarían también dispuestas a arriesgar sus vidas y tranquilidad por defender los valores constitucionales y la integridad de una España, tan plural como única.

Ello me anima a tratar de exponer, sin reservas, este a la vez difícil y polémico tema, asumiendo los riesgos de su complejo contenido y consciente que de seguro suscitará críticas y rechazos, pudiendo haber optado prudentemente por otra materia, más académica y que podría exponer con menos complicaciones.

Dice Samuel P. Huntington, refiriéndose a una supuesta comunidad perfecta en la cual la política resulte superflua: «*En realidad, esta noción atávica sólo podría tener éxito si el curso de la historia se invirtiese, si la civilización quedase anulada y los niveles de organización humana reducidos a la familia y la aldea*». Y añade el Profesor Harward: «*En las sociedades simples la comunidad puede existir sin actividad política o al menos sin instituciones muy diferenciadas. En una sociedad compleja, es producida por la acción política y mantenida por las instituciones de ésta*».

Cuando aparecen síntomas de descontento de la política de muy diversa naturaleza (crecimiento de partidos extremistas, abstención electoral, «desafiliación» política, encuestas negativas, etc.) surge una peli-

grosa amenaza para el funcionamiento adecuado de un sistema democrático, para la estabilidad de la estructura del Estado e, incluso, para la convivencia social.

Ante ese posible descontento popular o desafección hacia la política y sus protagonistas no cabe permanecer indiferente. Hay que examinar sus causas y, en función de ellas, proponer soluciones que, en buena parte, pasarán por exteriorizar alegatos y argumentos favorables a la consideración a la política como una noble e imprescindible actividad social, que normalmente está servida por individuos que merecen, si no el afecto, al menos el respeto y la consideración de sus conciudadanos.

Resulta paradójico que, coincidiendo con los síntomas del descontento de la política que se exteriorizan en la ciudadanía española, en una encuesta de un periódico publicado cuando corregía la última versión de este discurso, en una relación de los «500 españoles mas poderosos del año 2002», entre los veinte primeros, figuraban once líderes y miembros de la élite política, lo que si ciertamente no implica aprecio, sí, al menos, consideración de la relevancia de su función.

III. La acción política y su componente humano

La acción política, precisaba Luis Sánchez Agesta, «*como acción social, libre y polémica, se proyecta como una actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder en una comunidad*». Tales actos de poder condicionan los comportamientos de otros hombres obteniendo su obediencia por persuasión, por temor de la sanción que pudiera producir la desobediencia, por inercia o indiferencia o por la aceptación de la legitimidad del mandato.

Pero esta actividad política, impulsora de comportamientos sociales, requiere una energía que busca conseguir la obediencia y que tiene su origen en unas estructuras organizativas, que impulsan los procesos del poder, y en las que el elemento humano ocupa un lugar nuclear de la organización. Este proceso opera junto con lo normativo y los medios de fuerza o intimidatorios, capaces de imponer la coacción necesaria, en la medida que fuera necesaria como elemento supletorio de la aceptación del poder autoridad, todo ello orientado a mantener o imponer el orden que cada Comunidad haya establecido o pretenda alterar.

La acción política, como tal, en su pureza esencial, no está rígidamente sujeta a normas jurídicas por su carácter creador, innovador,

discrecional y de oportunidad, sin perjuicio que, de acuerdo con las actuales corrientes doctrinales, toda la parte procedimental que desarrolla esta acción queda sujeta a un posible control jurisdiccional, para comprobar la corrección de su tramitación. Sin entrar en la consideración de la naturaleza y mantenimiento de la teoría de los actos políticos y de gobierno, ya que alargaría nuestra exposición, estas decisiones creadoras o innovadoras requieren una actividad impulsada por un elemento humano al que suele denominarse como «político», en cuanto pone en marcha o activa procesos de decisión en cuya materialización intervienen elementos diversos.

Pero la actividad política, en cuanto actividad social, frecuentemente no consigue una aceptación unánime o unitaria o de alto grado de adhesión, ya que al contraponerse posiciones discrepantes o de intereses no coincidentes, surgen conflictos y tensiones polémicas.

Tales conflictos o discrepancias sociales al exteriorizarse encuentran su encauzamiento mediante acuerdos o compromisos que como señala Ratzenhofer, han de superar «*esenciales enemistades*» a las que la política considera como «*aquella parte de la lucha en la naturaleza que se efectúa por medio de la socialización a través de una comunidad de intereses*» y que alcanzan a entidades superiores en la que se explicita una «*enemistad esencial*».

En otros escenarios los conflictos que pueden derivarse de la acción política, o que tienen su origen en el pluralismo de la propia sociedad y que la acción política intenta superar, ponen de manifiesto la existencia de diversos protagonistas activos tanto en la gestación de los procesos de la decisión política, como en la oposición o resistencia al cumplimiento de los actos de poder, pudiendo estos últimos protagonistas generar conflictos que la acción política tratará de superar.

Todo este elemento humano, protagonista de una u otra dirección del proceso político, constituye, en buena parte, lo que identificamos como «*la clase política*», que tiene un componente muy diverso en su configuración biográfica y procedencia social, ideológica y profesional y que, en cuanto asume la adjetivación de «*lo político*», se considera inmersa, según Carl Schmitt, en el riesgo de la bipolaridad de actitudes de «*amigo*» y «*enemigo*», con todo lo que este último término puede tener de exclusión o aniquilamiento del oponente, en tanto que se trata del «*hostis*» y no del privado «*inimicus*».

Los protagonistas de la acción política participan en mayor o menor medida en su escenario de actuación, en el que como precisa el Profesor y Académico Don Francisco Murillo, desarrollan un proceso

de adopción de decisiones que zanja, resuelven, ajustan o superan los conflictos, ya que la política y el conflicto como señala Dahl, son hermanos siameses.

La competición, lucha o concurrencia consensual en que se ven envueltos los actores de los procesos políticos, provienen, en buena parte, tanto de la limitación de recursos como de la variedad de soluciones para alcanzar objetivos, superar conflictos o conseguir metas de bienestar. Grupos de personas mas concienciadas o vocacionales adoptan posiciones, asumiendo o no, como propios, intereses contradictorios, se sienten impulsadas a ser protagonistas y se implican, en parte, o en la totalidad de las acciones que se desarrollan en escenarios diversos de la acción política.

Recuerda, además, quien fue mi maestro y Académico de esta prestigiosa Institución, que Hilman entre las características del proceso político destacaba la existencia de grupos humanos en concurrencia, o conflictos que vienen a identificarse con las diversas alternativas que concurren, tanto sobre los objetivos, como los medios para alcanzarlos. Estos grupos se sitúan y actúan en las diversas fases del proceso desde instituciones ejecutivas o parlamentarias o, a veces, en ambas y paralelamente, y no necesariamente en el marco de los grupos de interés y presión.

El final o resultado de los procesos políticos en un sentido u otro depende del poder, autoridad, objetivos, fuerza persuasiva o niveles de cooperación que cada grupo tenga por sí o consiga con ayudas de otros, eficazmente situados en las instituciones, que intervienen en las diversas fases del proceso político, según su mayor o menor alcance en aplicación de las normas jurídicas procedimentales que tenga establecidas el orden constitucional. No se excluye el alcanzar acuerdos mediante consensos o compromisos de los grupos o de sus elementos dirigentes.

La acción política requiere en su actuación, mayor grado de dinamismo cuanto mas notoria sea la importancia de la materia que intenta ordenar o cambiar, o su grado de desarrollo. En función de su naturaleza, o del número de personas interesadas, o afectadas, mas posibilidades existen de originarse conflictos, con una fluencia constante de acciones y de puesta en marcha de nuevos procesos ordenadores de la convivencia.

Parece oportuno recordar a Rivarol: *«La politica es como la esfinge de la fábula: Ella devora a todos aquellos que no explican sus enigmas»*.

Desconoce buena parte de la ciudadanía española que por política se ha venido entendiendo desde los albores de nuestra civilización a una actividad social conformadora de consensos que han creado legítimas y duraderas formas de gobierno, a la que Platón, en *«El Político»* consideraba como un «arte» muy necesario para la «polis», pasando en la *«República»* a valorarla como actividad directiva de la Comunidad. Posteriormente, Aristóteles, entre el 335 y el 328 antes de Cristo, en su libro «política», se ocupaba de describirla como creadora de la libertad y como principio y fundamento de la democracia, tal como la entenderían de forma radical los griegos, y de la que se derivaba la igualdad.

A grandes rasgos en la evolución de la consideración de la esencia de la política, asistiremos a una larga travesía que se inicia con los griegos y romanos, que la consideran como actividad de uno o de un grupo reducido, pasando por una extensa singladura en que se la considera como potestad unigénita, para irse abriendo hacia una élite favorecida y, posteriormente, pasar a ser tarea generalizada que se desarrolla por unos representantes seleccionados electoralmente, controlados y sometidos a un tiempo de mandato y que llegarán a constituir la llamada «clase política».

Definía Aristóteles la política como *«la actividad mediante la cual los diferentes intereses dentro de una unidad dada de gobierno, son conciliados dándoles una participación en el poder, en proporción a su importancia para el bienestar y la supervivencia de la comunidad entera»*. Añadía Aristóteles *«si hubiera un hombre perfectamente justo debería entregársele el poder»*.

Desde Platón hasta la sociedad feudal se ha venido aceptando a la política como una realidad y una actividad necesaria y apreciada, aunque se polemizara sobre las preferencias por las formas organizativas diversas que aparecían como producto de ella incluso, cuando el *homo político* es desplazado por el «*homo credens*» en la Edad Media. En ella se desarrolló un pensamiento político inmerso en el campo de la filosofía y la teología que, como Tomás de Aquino en el siglo XIII, reconocía a la política como actividad orientada a organizar el poder con la voluntad de conseguir el bien común. El propio Marsilio de Padua, consideraba que la política era cuanto concernía a la organización y gobierno de la ciudadanía.

Maquiavelo escribía que la tarea de la política como actividad principal del príncipe, consistía en crear orden en su territorio y de ello resultaba que la política venía a ser una lucha para obtener, utilizar y

contener el poder. Como destaca David Held, en el Renacimiento se atribuía a la política *«un lugar preeminente en la vida social, como el elemento constitutivo principal de la Sociedad»*.

Las primeras percepciones sobre la conveniencia de considerar a colectivos que se ocupen del poder aparecen con Thomas Hobbes, cuyo escenario se había reducido a los ámbitos aristocráticos y parlamentarios. Condicionado por inquietudes y preocupaciones ante los posibles riesgos de la actividad política, temeroso de la lucha por la supervivencia, y de *«la guerra de todos contra todos»*, por la insuficiencia de las leyes de la naturaleza y la necesaria renuncia al derecho de autogobierno para facilitar la creación de un poder político soberano al que los súbditos habrán de obedecer, su planteamiento supone un poder que garantice el orden social y político, al tiempo liberal y autoritario, en el marco de una sociedad civil que corre el riesgo de la acción desordenada de los individuos solo protegida por el poder *«leviatánico»*. En esta situación y con ocasión del agitado siglo XVII histórico va a surgir una profunda desconfianza hacia la actividad del poder político, pese a que intenta proporcionarles una vida *«pacífica y cómoda»*.

En el siglo XVIII, Rousseau, en su *«Contrato Social»*, definía a la política, o lo que él que llama *«derecho político»*, como el ámbito donde se explica la justificación y el funcionamiento de su sistema de gobierno, pero desconfiando de la eficacia del *«contrato social»*.

La posición creativa del liberalismo en Locke, limitadora del poder y preservadora en el ciudadano de la *«vida, libertad y propiedad»*, sitúa a los individuos como únicos legitimadores del poder a través de su consentimiento, lo que originó, en minorías selectas, posiciones críticas hacia la actividad política y los resultados de la legitimidad mayoritaria.

La democracia liberal, como resalta Jean-Marie Guéhenno, se apoyó en sus inicios en dos postulados cuestionados hoy: *«la existencia de una esfera política, lugar de consenso social y del interés general, y la existencia de actores dotados de una energía propia, que ejercían sus derechos, que manifestaban su «poder», antes incluso, que la Sociedad los constituyese en sujetos autónomos»*.

La realidad es que actualmente hemos llegado en algunas sociedades a una situación en la que en lugar de sujetos autónomos, solo subsisten situaciones efímeras y como supletorios de un espacio político, área de solidaridad colectiva, no quedan sino percepciones dominantes, *«tan efímeras como los intereses que las manipulan»*. Avisa,

finalmente Guéhenno, sobre los riesgos de *«una sociedad sin ciudadanos y, por tanto, finalmente, una no-sociedad»*, todo ello referido especialmente a los Estados Unidos.

Pero volviendo a nuestra descripción evolutiva los filósofos de la Ilustración consideran que la política, según la idea platónica, es un saber que poseen unos pocos que deben orientar y formar a la población, todavía de súbditos y no de ciudadanos, hacia formas de convivencia pacífica y de participación conforme a la orientación que se les señala. Dice, a este respecto, Guéhenno que el hombre político con que soñaban los Ilustrados *«debía ser el partero de la verdad de una sociedad»*.

A partir del reconocimiento desde la Revolución Francesa de la nación como cuerpo político, titular de la soberanía, se comienza a crear un todavía limitado interés por la política y sus actores, fenómeno que irá ampliándose conforme avance la base de personas dotadas del derecho de ejercicio del sufragio.

En tanto, coincidiendo con la expansión del sufragio, Marx considerará peyorativamente al poder y a la política como un instrumento exclusivo y creciente de dominación de la clase burguesa.

Sin embargo cuando a final del siglo XIX y principios del XX se consolida la universalidad del sufragio, en la mayoría de los países desarrollados, la actividad política será objeto de interés general y la selección de los políticos y de la élite política se irá ensanchando socialmente, especialmente al surgir los partidos de masas. Durante algún tiempo la política será considerada como una actividad tan polémica como respetable, que permite que por vías pacíficas se consiga cierta evolución de la sociedad hacia ámbitos mas favorables a la convivencia y menos injustos. En el político se verá al representante o mediador de intereses legítimos que se dedica a una actividad de naturaleza polémica, pero necesaria para el funcionamiento de la sociedad.

La crisis económica y social de los años treinta, de una parte, deteriorará en buena parte de Europa la imagen de los políticos ante su fracaso e incapacidad para conseguir el mantenimiento de la estabilidad en el empleo y de los niveles de prosperidad. De otra, los nuevos ocupantes del poder totalitario (fascismos y comunismos) responsabilizarán a los políticos que comienzan a ser profesionales, de los problemas de la sociedad, y asociarán la vieja política democrática a las causas de la crisis del modelo de Estado, al tiempo que se irá cuestionando la actividad de la clase política y, especialmente de las élites que habrán perdido su capacidad de liderazgo. Incluso algunos rechazos del orden

establecido surgirán después de la II Guerra Mundial con radicalidad y violencia. Sirvan de muestra las «*brigadas rojas*», la «*banda Bader Meinhoff*» y, especialmente el «*Mayo Francés*» de 1968, subversión que tanto influyó en la aseveración del Presidente Charles De Gaulle: «*La política es una cosa demasiado seria para dejarla en manos de los políticos*».

En España, entre 1939 y 1965, la política es término que, como ya indicamos, induce a sospecha y al que se alude despectivamente. El propio Franco recomienda con socarronería «*no meterse en política*». Los protagonistas de la vida pública durante el franquismo no se consideraban como políticos sino como servidores del Estado y algunos de ellos, además, como militantes del Movimiento, Organización a cuya estructura de mando se obedecía disciplinadamente, ya que, pese a las prohibiciones y obstáculos, quienes intentaban desarrollar actividades realmente políticas serían despreciativamente identificados como «*politicistas*».

Retrocediendo temporalmente, con ocasión de la crisis iniciada en EE.UU. en octubre de 1929, y extendida por todo el Occidente desarrollado, surgirán como receta posible para la reactivación de las maltrechas economías los planes de inversiones públicas de Keynes, que influyó en la puesta en marcha del New Deal por el propio Roosevelt. El economista británico convirtió al Estado en el gran proveedor de bienestar, de la «*procura existencial*», e impulsor del desarrollo económico.

Ello contribuye a una nueva mentalización de los ciudadanos, ante el Estado Providencia, de su derecho como electores a exigir que la política funcione eficazmente y a que los políticos, como actores en el escenario de la política, se les responsabilice de conseguir el éxito en su actuación, tanto en la función gubernamental como legislativa. El acierto se medirá por los resultados, es decir, por la capacidad de dar satisfacción a la ciudadanía, respecto a sus continuas y crecientes demandas de servicios y prestaciones, con suficiencia y calidad.

En la Europa Occidental, donde en la década de los sesenta del pasado siglo había ya un alto nivel de reconstrucción y prosperidad, la vigencia del modelo de Estado de Bienestar activa una extensiva demanda generalizada de prestaciones, hasta llegar a la imposibilidad de atender simultáneamente a todas, teniendo que operar con prioridades que son seleccionadas según las posiciones y sensibilidades de las turnantes opciones políticas que acceden al poder. La consecuencia es el progresivo deterioro de la imagen de la política y de sus actores.

De otra parte, la expansión de la actividad política, que adopta cada vez mayores caracteres polémicos desde finales del siglo XVIII al configurarse el nuevo modelo de Estado liberal, produce en el marco de los regímenes constitucionalistas la incorporación, inicialmente lenta, y después acelerada en las tres últimas décadas del siglo XIX, con cada vez un mas amplio componente humano en las diversas instituciones que participan en los procesos políticos. La incorporación de personas dotadas de algunas específicas cualificaciones para participar en los procesos políticos constituye una necesidad funcional, en la medida en que los protagonistas de las actuaciones decisorias, al ser seleccionadas por un proceso electoral que les dota de una legitimidad representativa y que les obliga a actuar eficazmente. Tales representantes de la ciudadanía van a disponer de un poder cada vez mayor, lo que facilitará la aceptación de sus decisiones, que serán adoptadas con cumplimiento de las reglas de actuación que resulten del ordenamiento constitucional, que responderá a alguna variedad de los modelos de regímenes políticos del constitucionalismo.

Cada vez se acusa mas el protagonismo creciente de las «*minorías directoras en el Estado contemporáneo*», que como señala el Profesor y Académico, Don Pablo Lucas Verdú, desarrollan una función predominante que no siempre es aceptada llegando a ser discutida, añadiendo el citado Catedrático que «*hay que reconocer que en las formas democráticas actúan eficazmente las minorías directoras, no solo en la democracia en cuanto estructura, sino también en el seno de los partidos políticos que se denominan democráticos*».

Expone acertadamente Lucas Verdú que la necesidad de élites preparadas y especializadas viene determinada «*por la marcha de los procesos económicos y sociales, por la tecnificación de la política y, por tanto, por hacerla solo asequible a minorías selectas bien preparadas, lo cual se da en toda forma política. Así, la tecnificación y burocratización se dio en el Estado Absoluto, en el Estado Liberal en sus comienzos, y en los Estados contemporáneos...*». Prosigue Lucas Verdú: «*Aún mas la consolidación de la burocracia en el Estado Moderno condujo a un cierto grado de democratización, en la medida que incorporó a los grados superiores de la Administración a numerosos individuos procedentes de la clase media que antes vivían alejados del Estado*», reconociendo que el aparato burocrático contribuye a una incorporación funcional al Estado, pudiendo considerarse como parte de la función integradora del orden constitucional, que postulaba Smend. Pero para ello sería necesario superar, como ya se viene consiguiendo en el con-

temporáneo Estado Social de Derecho, los riesgos de un burocratismo aristocrático, mediante una mayor participación ciudadana.

La expansión universalizadora del sufragio universal; la consolidación de los partidos «*de masas*» y la reducción de los «*de cuadros*»; la regulación e incluso constitucionalización del Derecho de asociación creativo de partidos políticos; la ampliación numérica de la composición de las Asambleas Parlamentarias; el crecimiento de las competencias de Gobierno y Administración por la extensión de la presencia e intervención en la sociedad del Estado «*benefactor*»; la verticalización territorial del poder con la creación de entes políticos intermedios y la politización de la vida municipal, así como los avances tecnológicos, informáticos y de las comunicaciones, que hacen cada vez mas complejas las relaciones sociales, son factores que han contribuido a que la presencia del elemento humano en los procesos de acción política haya adquirido progresivamente un incremento, sujeto tanto a exigencias cuantitativas como cualitativas.

IV. Los estudios de clase y élites políticas

Parece oportuno describir con gruesos trazos, la evolución de la presencia de personas o grupos en los niveles de ejercicio del poder hasta llegar a la necesaria colaboración permanente de reducidos grupos humanos para alcanzar, detentar o modificar el desempeño del poder.

La presencia del elemento humano junto al titular del poder, bien como colaborador o bien como delegado de quien la ejerce (Sátrapa, Faraón o Rey) se remonta hasta los momentos históricos en que la Humanidad comienza a organizarse en estructuras estables y eficaces de dominación.

Pero donde por primera vez surge cierta preocupación por la justificación y legitimación del ejercicio del poder, en el marco de una pluralidad de formas de ejercicio e, incluso modalidades de participación de los miembros libres en las decisiones políticas, es en la *polis griega*. Ya en ella, y especialmente en Atenas, se producirá una movilidad de personas, pese al «*elitismo*» platónico, prevaleciendo los intentos de conciliación, de origen aristotélico, entre los principios democráticos y aristocráticos. Tal gobernabilidad participativa resultó posible gracias a los siguientes factores: a) La reducida extensión del territorio propio de la *polis*, no obstante la influencia sobre otros espacios con los que se

estableció relaciones de protección, vasallaje o federación; b) la existencia de un pensamiento bien elaborado y dialéctico sobre la mejor forma de organización del poder en democracia; c) las posibilidades de dedicación y atención de un grupo numeroso de miembros de la *polis* a su gobernabilidad gracias a la existencia de la esclavitud; y d) por la educación estricta realizada desde el poder para crear una élite.

No ocurrirá lo mismo en Roma pues allí surgió una clase patricia y noble, las «*grandes familias romanas*», paralela con una cierta renovación de notables debida a la promoción que benefició a los profesionales de las armas, llegándose a institucionalizar una clase senatorial, así como diversas formas excepcionales de introducción en el cerrado círculo de los Césares. Tal fenómeno participativo y de élites de poder ha de limitarse al territorio de Roma, pero no era susceptible de extenderse a las administraciones de provincias del extenso Imperio que se gestionaban sustancialmente por una organización predominantemente unipersonal y militar de cónsules y gobernadores.

El fenómeno de una élite reducida de personas que participa e interviene permanentemente en los procesos del poder medieval no aparece ni en el «*agustinismo político*», ni es contemplable en el teocratismo imperial, ni en el del Imperio Carolingio, ni en el de Otones, Capetos y Barbarrojas, ni en otros imperios o reinos medievales, ni en la centralización romana del Papado (Gregorio VII). Menos aún cabe considerarlo en los señoríos del feudalismo basados en la jerarquización, lealtad, vasallaje y protección, (en la que el equivalente a la élite, según Ernst M. Wallner, pudiera situarse en la alta nobleza), ni en las doctrinas tomistas, ni en las de Marsilio de Padua y de Guillermo de Ockam. En realidad, en la Edad Media no puede encontrarse la presencia o propuesta de una clase o élite política integrada por varias personas organizadas para ejercer o compartir el poder, salvo situaciones de vicariatos o concilios.

Como resalta Touchard, en la Edad Moderna tampoco pueden encontrarse verdaderas élites plurales, ni en el absolutismo monárquico, ni en las doctrinas unitarias de la soberanía (de Bodino) ni en el «*maquiavelismo*», ya que en aquellas situaciones o doctrinas se considera que, junto al monarca, no hay otro espacio de poder que el que ocupa la figura unipersonal del valido, consejero o vicario.

Avanzando en este meteórico recorrido histórico únicamente encontraremos, al consolidarse la secularización del poder, algunas propuestas o situaciones de presencia institucionalizada de élites que ejercen una intermediación entre el Rey y el Pueblo, en los siglos XVI y XVII, en los

«Monarcómanos» en Althusius, en Fenelón, en la reafirmación del poder parlamentario ante Carlos I de Inglaterra, en la Revolución inglesa de 1688, en Locke, en la aparición en el siglo XVIII de los partidos Whigs y Tories, en la «*filosofía de las luces*» y finalmente en la Revolución Americana, pero difícilmente en la Revolución Francesa, por la inestabilidad y precariedad de girondinos y jacobinos y su rotundo individualismo.

Ya en el siglo XIX, al surgir el régimen liberal con la consolidación del constitucionalismo y la progresiva sustitución del sufragio censitario por el universal, aparecerán los partidos políticos, con sus promotores y élites dirigentes, que después de prohibiciones e ignorancias llegarán a alcanzar su plena legalización y, posteriormente, incluso su constitucionalización, ya dentro del siglo XX, al consolidarse la generalización del sufragio universal.

Por ello el estudio de las élites políticas y de la estratificación de la llamada «*clase política*» no se reinicia hasta comienzos del siglo XX, y nace al admitir la existencia de una diferenciación entre una minoría de gobernantes y una mayoría de gobernados.

En las últimas décadas del siglo XIX y principios del XX, en la actividad política y en el marco de desarrollo de la industrialización, aparece en Europa Occidental una nueva clase dirigente, bastante impermeable ante la movilidad social y por tanto, cerrada en sí misma, que pretende poseer unas cualidades de carácter espiritual, moral, cultural y social que le permiten intentar situarse en la cúspide de una sociedad jerarquizada. A España solo puede trasladarse relativamente este fenómeno por su circunstancia de país de economía predominantemente agraria, e incipientemente industrial, unido a un desarrollo educativo y cultural notoriamente insuficientes y una estructura caciquil del sufragio. La élite selecta que hemos diseñado, y que extiende primordialmente su acción al marco político, la ejercerá durante un espacio temporal corto ya que la aparición de los partidos de clase y masas le obligará a compartir o turnar el poder con los individuos procedentes de las nuevas opciones políticas emergentes.

Cuando surge en Italia el término «*clase política*» las estructuras organizativas partidistas eran casi marginales y solo podía identificarse a una clase política en la medida que se debilitara a las contraélites.

Curiosamente dos pensadores italianos que acabarán ensalzando al fascismo de Mussolini, son los que iniciarán el estudio científico del fenómeno de las «*élites políticas*», en una situación casi generalizada en Europa, salvo en Francia, de un aún naciente Estado de partidos y con una intensa polarización entre izquierda y derecha.

Vífredo Pareto (1848-1923), gran entusiasta del liberalismo económico, en su *«Tratatto di Sociología generale»*, establecerá una distinción entre una élite *«genérica»* y otra *«mas estricta»*, rechazando la concepción marxista de las clases sociales.

La primera de las élites la integrarán aquellas personas que habrían conseguido la puntuación valorativa mas alta en sus áreas de actividad. La otra procederá de una notoriedad alcanzada por una eficacia acreditada, que la hacía mucho más restringida y que la habilitaba para ser considerada como *«dirigente»*, *«desempeñando inmediata, o mediatamente, un papel importante en el poder supremo»*.

El profesor italiano procedió a estratificar la sociedad en los siguientes niveles:

- Posición baja *«no-élite»* (gran parte de la población)
- Posición alta dividida en:
 - Dirigente
 - y no dirigente

Pareto distinguió entre masa y élite, considerando que, no obstante esta pequeña minoría resultaba caracterizante para toda la sociedad. Por supuesto, en toda sociedad y cuanto mas desarrollada o avanzada en mayor medida, existiría una variedad de élites diferentes de la política. A título enunciativo se referirá a la científica, cultural, artística, profesional, religiosa, militar, sindical, deportiva, industrial, mediática y destacadamente a la financiera o económica, que es la única capaz de transmitir esta posición a dos y, a veces, hasta tres generaciones siguientes.

Wallner al comentar sobre las aportaciones de Pareto precisa que los miembros de la élite dirigente política, *«desempeñan funciones en puestos primordiales y claves dentro de la sociedad»*, siendo los hombres de confianza del partido y que, además de tener mayor influencia sobre la organización y programación del aparato gubernamental disfrutan de ciertos privilegios.

Pareto destaca en su estudio que aunque las clases tratan de sustituirse en el poder *«utilizando la astucia»*, están sujetas a un constante fenómeno de renovación, proveniente de clases inferiores, fenómeno de movilidad social que considera el mejor antídoto contra los riesgos revolucionarios o involucionistas.

Al analizar la situación de la clase dirigente italiana de principios del siglo xx, la encuentra decadente, entreguista al no estar dispuesta a luchar por su supervivencia, mediocre y en plena decadencia. Ello le lleva a acoger al fascismo con cierta esperanza.

Gaetano Mosca (1856-1941) es el otro pensador italiano a que nos referíamos, quien, como expone Jean Touchard, contribuyó a construir la idea de la clase política dirigente, en su obra *«Elementos de Ciencia Política»*, coincidiendo con Pareto en distinguir entre la clase de los «dirigentes» (como minoría organizada) y la de los «dirigidos». Establece como reflexión que «*cuanto mayor sea la Comunidad menor es el número de gobernantes*».

A su vez la clase dirigente puede ser receptiva y abierta o cerrada con tendencias aristocráticas y oligárquicas. Mosca, en su *«Historia de las doctrinas políticas»* (*«Depuis l'antiquité»*) aborda el problema del reclutamiento de la clase dirigente, relacionándola con los diversos modos de acceder al poder político, precisando que en las democracias modernas, gracias a la expansión del sufragio, se ha superado la selección entre diversas categorías tradicionales. El pensador italiano identifica a la élite política con la «*clase política*».

Max Weber (1864-1920) en su notoria obra filosófica y sociológica, después de centrar buena parte de su trabajo en el crecimiento de la burocracia como fenómeno mas destacado de las Sociedades modernas, integra en ella a los gestores del poder y considera necesario establecer un acomodo racional entre Democracia y Burocracia. Tanto en *«Economía y Sociedad»* como en *«La ética protestante y el espíritu del Capitalismo»* describe un fenómeno que opera sobre la clase política y sobre la ciudadanía tal como el «*liderazgo carismático*», que surge como una jefatura «*natural*», en determinadas circunstancias de decadencia de naturaleza psíquica, física, económica, ética religiosa o política y que solo recae en personas que tienen, como hombres de «*destino*», unas especiales virtudes, características y capacidad de actuación. Después de su original distinción entre partidos doctrinarios y de patronazgo y de considerar que la solidaridad y el altruismo son los móviles esenciales par la militancia política, si bien existen otros como el beneficio económico y social, analiza las condiciones que se requieren para la actuación política desde una óptica de la vida pública alemana, a finales del siglo xix y de las dos primeras décadas del siglo xx ya que fallece en 1920.

Weber resaltó en sus estudios que la burocratización del Estado alcanza a los nuevos partidos políticos y a la clase política que los integra y que es una tendencia «*irrevocable*». También, estima Weber, que de la burocratización se pasaría a la profesionalización de los dirigentes de los partidos, como así ha ocurrido.

T.B. Botlmore, sociólogo británico, diseña la élite política como integrada por quienes destacan en el ámbito mas amplio de la clase

política, considerando que en Inglaterra hay que considerar a aquellos «*que en su momento determinado ejercen realmente el poder político en una sociedad*». En su obra «*Minorías selectas y Sociedad*», sitúa como dentro de los contornos de la élite política «*a los miembros del gobierno, a los altos cargos de la Administración, a los Jefes militares y en ciertos casos, a las familias regias y nobles, políticamente influyentes y a los directores de las empresas económicas mas potentes*».

En relación con las élites políticas algunos autores como A.J. Toynbee, relacionan la élite política con minorías creadoras o «*núcleos de personas*» con importantes poderes de decisión en todos los ámbitos de las actividades sociales (Ciencia, Iglesia, Arte, Medios de Comunicación e Intelectuales).

A. Etsioni, como recuerda Wallner, divide en cuatro grupos a las élites que considera como imprescindibles para la supervivencia social destacando entre ellos a políticos y *managers*.

En algunos estudios de «*élites*» como el de C.M. Mills, realizado en el marco del «*liberalismo*» norteamericano se ha destacado la importancia de considerar y analizar también a las élites de base regional o local.

Las clasificaciones de las élites en los estudios realizados entre los años 1945/1955 son diversas y entre ellas recordamos las «*de valor*», «*difusión*», «*representativas*», «*abiertas*» y «*cerradas*», con «*configuración de carácter de grupo*», con «*cohesión*», «*solidaridad*», etc.

Los estudios sobre la clase política y las élites políticas, salvo algunos trabajos posteriores de la Sociología Norteamericana, han perdido autonomía y singularidad, ya que desde Robert Michels (1876-1936), se viene encuadrándolas metodológicamente dentro de la militancia, dirección y estructura organizativa de los partidos políticos.

Michels, hacia 1920, en su obra «*Los partidos políticos*», que la subtitula como «*Ensayo sobre las tendencias oligárquicas de la democracia*», coincidiendo con Max Weber, pone de relieve la tendencia de las organizaciones sociales y, singularmente de los partidos políticos, a inclinarse hacia oligarquías petrificadas. Después señala como debilitada la distinción entre la masa de militantes y sus dirigentes; considera fundamental en los partidos políticos su organización, las normas estatutarias de funcionamiento y la captación de militantes. Su afirmación sobre el inmovilismo oligárquico de las élites de los partidos políticos, formulada como la «*ley de hierro*» o de «*bronce*», según diferentes versiones, tuvo una extraordinaria repercusión hasta tal punto que es raro el manual de Ciencia Política que no la mencione.

El profesor José Ignacio García Navarro en una reciente tesis doctoral sobre «*Partidos Políticos y democracia interna*», editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, señalaba como Michels distinguirá en su «*ley de hierro*», referida al Partido Social Demócrata alemán:

- a) Causas que explican las tendencias oligárquicas en el seno de los partidos:
 - 1.^a Razones de tipo técnico-administrativo.
 - 2.^a Razones de tipo psicológico.
 - 3.^a Razones de tipo intelectual.
- b) Condiciones de ejercicio de liderazgo dentro del partido.
- c) Oligarquización y organización interna.

En la postguerra de la Segunda Guerra Mundial, Maurice Duverger sostendrá que no obstante «*la apariencia democrática*» de los nuevos partidos de masas, acabarán incidiendo en ellos estructuras oligárquicas, fundamentadas en criterios de eficiencia. El pragmatismo orientado a conseguir una ágil operatividad les llevará a flexibilizar la interpretación de sus propios estatutos. Como recuerda el profesor Navarro Menéndez el análisis crítico de Duverger se basa en los siguientes postulados:

- 1) En la selección de dirigentes de los partidos predominan en realidad, la cooptación, designación por la estructura central, y la presentación, agravado por la diferencia entre el mando real o efectivo y el aparente.
- 2) La característica de los dirigentes de los partidos, que analiza en su bien conocida obra sobre los Partidos Políticos, es notoriamente oligárquica constituyendo una verdadera «*clase de jefes*», casta mas bien cerrada, favorecida por los sistemas electorales y las modalidades de listas cerradas y bloqueadas que son un grave obstáculo para la democracia interna. El carácter conservador de los dirigentes no favorece la renovación de las élites.
- 3) Finalmente, el incremento, de una parte, de la autoridad de los dirigentes y, de otra, el fenómeno de la personalización del poder, que se intentan justificar con argumentos de eficacia, competitividad y disciplina interna ponen en evidencia la dificultad de cumplir principios participativos y de democracia interna, que no quedan compensados por la existencia de fracciones.

Panebianco, con enfoques distintos, pone especial énfasis en el estudio de las luchas internas por el poder en el seno de los partidos, como elemento importante de análisis, orientándose hacia la llamada teoría de los incentivos o beneficios a distribuir entre los miembros, lo que implica cierto grado de participación en el poder para evitar conflictos. La negociación interna es una exigencia funcional que conduce a la «*coalición dominante*» y a diversas transacciones generalmente ocultas.

Resultan especialmente interesantes en Panebianco sus análisis sobre la forma de adopción de decisiones en el seno de los partidos y, especialmente, frente a las apariencias, la necesidad de los líderes de contar transaccionalmente con sectores o intereses diversos dentro del partido para la toma de decisiones, lo que permitirá detectar quénes son los componentes de la llamada «*coalición dominante*», todo ello sin perjuicio de un inevitable margen de decisión individualizada.

Al profundizar en esta exploración sobre el funcionamiento interno de los partidos nos encontramos, como resalta Panebianco, con la necesidad de las élites de los partidos de abordar ponderadamente el binomio contrapuesto de eficacia y democracia interna, que ha de encauzarse con un permanente esfuerzo de equilibrio para superar conflictos.

Las tesis de las tendencias oligárquicas, cuyo enfoque radical caracterizaba la «*ley de hierro*» de Michels, es aceptada relativamente por Panebianco, al considerar una posible evolución de los partidos hacia un mayor equilibrio participativo en su organización interna al ir prevaleciendo el «*sistema de intereses*» de Pizzorno, frente al «*sistema de solidaridad*», con el riesgo que en los excesos de burocratización interna, se produzca una tendencia hacia un progresivo oligarquismo.

En las relaciones intrapartidistas viene distinguiendo Panebianco dos grupos de muy diferente dimensión y poder, que constituyen la élite dominante o dirigente y la clase de militancia, pero que consiguen niveles razonables de colaboración armónica, aplicando la «*teoría del intercambio*» de recíprocas dádivas y concesiones, que pueden operar a la horizontal, es decir, a nivel de líderes y a la vertical, de estos últimos, con los militantes. Los líderes, buscando estabilidad y colaboración, reparten incentivos de diversa naturaleza que sirven para mantener control y una cierta manipulación de la organización. Los recursos que permiten la distribución de incentivos varían según la situación de los partidos ya que, si ocupan el poder, las posibilidades no son las mismas que si están en la oposición, pues en muchas ocasiones el contenido de influencia o de

empleo o retribuciones que se facilita a muchos militantes, asegura dependencia y, en consecuencia, lealtades. Por ello, normalmente la crisis de exigencia de democracia interna suelen ser mas frecuentes, aunque no siempre, en los partidos cuando éstos han perdido el poder.

Panebianco no elude la competencia que en sociedades desarrolladas encuentran los partidos respecto a otros grupos o movimientos sociales, que quieren realizar funciones mediadoras y ser tenidos en cuenta por éstos, en las selecciones de candidatos y la elaboración de sus plataformas electorales.

Finalmente, Panebianco contempla que, en el Estado de Partidos, existen factores o variables diversas que condicionan relativamente la democracia interna de los partidos, tales como el tamaño, pudiendo establecerse como corolario que a mayor tamaño de masas, mayor burocratización y heterogeneidad y menos democracia interna que en los partidos de menor militancia, si bien considera que en los niveles de las élites el influjo burocrático es menor. También la estructura del partido tiene su influencia en el nivel de participación interna, ya que los órganos mas reducidos, como los comités ejecutivos, son los que en la práctica adoptan la mayor parte de las decisiones, lo que se nota menos en los partidos de militancia reducida. Se concluye este seguimiento de Panebianco, señalando que, de acuerdo con Sartori, el sistema electoral interno que adopten los partidos, sobre todo listas abiertas o cerradas, condicionan la participación en los partidos, ya que el proporcional facilita la existencia de fracciones y, por el contrario, el mayoritario tiende a reducir la participación y a consolidar a la élite dirigente en el poder y cercenar intentos de disidencia. Con ello se resumiría el pensamiento de Panebianco respecto al de Michels: el análisis de la democracia interna de los partidos admite enfoques alternativos al considerar otros factores o variables.

En los estudios de la Ciencia Política y Sociología Política francesa, tan activa y cualificada, que se inició en 1945, se ha venido incluyendo el estudio de la «*clase política*» y de las «*élites políticas*» sistemáticamente en el análisis del componente humano y la dirección de los partidos políticos.

En esta posición metodológica y de cierta crítica a Michels, coincidirán, entre otros, los politólogos y sociólogos, Biscaretti, Beyme, Chaletet, Darendhorf, Duverger, Fiedrich, La Palombara, Morlino, von Neuman, Panebianco, Pizzorno, Kirchheimer, Sartori, Stammer y Schifani, y Schaltschneider, así como la totalidad de los profesores y estudiosos españoles.

Existen contrastadas dificultades para seleccionar un concepto global y omnicomprendivo de clase política, ya que como destaca Von Beyme, las aproximaciones esclarecedoras *«descuidan en gran medida factores institucionales cuando son aplicadas comparativamente»* por lo que *«muchos procesos que conducen a la consolidación de clase política tienen poco que ver con decisiones claves del sistema»*.

Considera el politólogo germano que los procesos que han de considerarse para consolidar un concepto de clase política, proceden de *«campos políticos marginales como la política de financiación de los partidos políticos o la política de retribuciones parlamentarias»* dándose incluso la peculiaridad que *«la política de medios de comunicación muchas veces se deja a un lado o se limita a la fase de la agenda setting»*.

Para conocer qué es hoy *«socioestructuralmente»* la clase política, afectada por un progresivo fenómeno de desideologización, es preciso considerar su capacidad integradora y sus posibilidades de expansión cooperadora con muy diferentes ámbitos políticos y sociales.

Al analizar la clase política surge inevitablemente el concepto de élite referido a la política y, como señala el profesor Ramón Cotarelo, *«el concepto de élite no goza de buena fama porque se tiende a identificar los análisis descriptivos con los normativos y tentado está uno de sospechar que no por falta de información. En efecto, es fácil dar una impresión equívoca del elitismo como algo intuitivamente contradictorio con la idea misma de democracia cuando ésta se entiende en un sentido mas o menos literal como «gobierno de todos»*.

El panorama cambia sustancialmente en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se extiende una tendencia hacia la desideologización en el que va a influir la posición centralizadora de los partidos democristianos y el abandono del dogmatismo marxista por la Social Democracia (Congreso de SP alemana de Bad Godesberg 1959), que, además se posiciona en clara opción occidentalista ante el riesgo de la expansión soviética.

Es cierto que se produjo una cierta reacción ideologizante al final de los sesenta (Mayo francés de 1968), aunque se desvaneció al centrarse en controversias entre intelectuales y la diversidad de posiciones surgidas en el análisis de las exigencias de la postmodernidad y en la renuncia a integraciones unificadoras.

Von Beyme expone al respecto que *«la conciencia de época que aborda con otra perspectiva, la ideología se ha adornado frecuentemente con el epíteto nuevo»*, si bien, *«los nuevos movimientos sociales*

han intentado la movilización de una ideología global» ya que se constata «que la postmodernidad conoce los movimientos de resistencia, pero se opone a una teorización global de las relaciones de poder a las que combate».

Para profundizar sobre una definición actualizada de clase política parece oportuno destacar las siguientes consideraciones:

- a) El incremento de flexibilidad de la clase política para asumir los cambios que se producen en la estructural social.
- b) La sociedad multicultural pone de manifiesto que las ideas superan actualmente los anclajes partidistas.
- c) La Sociedad civil desburocratizada ha venido generando un cierto sentimiento antipartidista, apareciendo como sucedáneo de los partidos políticos organizaciones como «*institutos*», «*foros*», «*clubs*», «*plataformas*», etc., lo que ha llevado a los partidos como reacción, a una actitud de mayor cooperación.
- d) La postulación de una sociedad civil, no burocrática y libre, ha ampliado la prevención antipartidista y, en ese marco, se produce una «*anti ideología*» que abre por ello nuevas posibilidades de cooperación en diversos ámbitos políticos y de integración entre las diferentes posiciones partidistas con sus identidades ideológicas debilitadas, ya que en la autodefinición de la clase política influye notoriamente su capacidad de coalición.
- e) Debido a la superación de los «*ideologemas*», como señala el tantas veces citado Von Beyme «*la clase política todavía está integrada mayoritariamente por los partidos de centro*», añadiendo, que no obstante «*todavía hay ideologías delimitadoras*» y destacando el fenómeno italiano, hoy debilitado, que la clase política se ha estabilizado en los «*partidos del bloque constitucional*» y el alemán en la que «*los ultraderechistas no se han integrado por ello en la clase política*», añadiendo por nuestra parte que los fenómenos francés, hoy también debilitado y austriaco, consolidado, ponen en duda estas aseveraciones del eminente profesor alemán.

Finalmente para identificar los titulares efectivos, la alta élite y no solamente formales del poder, señala Gianfranco Pasquino se han empleado tres métodos: el de reputación; el de posición y el de decisión. Lógicamente no todos los que participan o influyen en la decisión son clase política pues las élites sociales tratan de orientar la acción del

poder por medios directos o indirectos y, además, hay que contar con el apoyo que prestan expertos que orientan sin pertenecer a la clase política, como lo destaca C. Wright Mills.

Para no seguir buscando mas aproximaciones sobre el concepto de élite aceptaríamos, finalmente, el concepto que contiene el diccionario de Sociología Larousse como: *«grupo minoritario de una sociedad determinada en un momento concreto de su historia y designado con esta denominación, porque ellos poseen una preminencia que se dan o se les reconoce»*. Hay indudablemente una multiplicidad de élites y, si bien hay algunas propiamente políticas, la mayoría de las demás se interesan y tratan de influir en los procesos de la política. El valor o importancia de la élite vendrá determinado por su poder de decisión. La élite superará las dificultades en función de su capacidad de adaptación a los cambios de situación.

Sin entrar en disquisiciones mas propias de un libro que de este discurso, concluimos haciendo referencia dentro de la complejidad de los actuales estudios sobre las élites de poder, a James C. Meisel, quien como producto de su enfrentamiento con los *«elitistas»* de Mills y los *«pluralistas»* de Dahl, señala que para que se constituya y consolide una realidad de élite de poder son necesarias tres exigencias: concienciación, compactabilidad y complicidad.

Puede considerarse como realista la afirmación de Pasquino, hoy perfectamente aplicable a España *«las clases políticas son clases partidistas»*.

V. Algunas causas del desafecto y descrédito en la España Democrática de la actividad política: la prevención hacia los políticos

El fenómeno social, no solo español, de un enjuiciamiento desfavorable y, a las veces, de rechazo que hacia la actividad política se detecta en las encuestas de opinión, no responde básicamente a un posible desconocimiento del funcionamiento de los procesos de adopción de decisiones de los titulares del poder.

La estimación mayoritaria ciudadana de nuestras instituciones, que según acreditan las encuestas, se mantiene constante, desde apenas poco tiempo después de aprobada la Constitución, viene a contrastar con una valoración negativa de la actividad política que sitúa a partidos y a políticos en los últimos niveles de las escalas de instituciones y grupos sociales.

En una encuesta del CIS, realizada en 1995, sobre la credibilidad de dieciséis profesiones y grupos sociales, los dos últimos de la escala eran los diputados y senadores (18 %) y Ministros del Gobierno (14 %), a lo que podríamos añadir que, en otra encuesta realizada en 1998, el 63 % de los consultados no creían que los partidos persiguieran servir a los intereses generales y, el 80 % extendía esa misma duda a los parlamentarios ya que, un 84 % estimaba que se preocupaban prioritariamente de los intereses de sus partidos.

Podrá aducirse de acuerdo con los estudios de INGLEHART, JEFFRY Y GREEN, que este no es un fenómeno exclusivo de la vida política española y que algo semejante se detecta en países con una tradición o experiencia democrática muy superior a la española, como ocurre, con una diversidad de características en Estados Unidos de Norteamérica, el Reino Unido de la Gran Bretaña, Francia y la República Federal de Alemania. La insatisfacción respecto a los protagonistas de sus sistemas políticos está comprobada que se produce no sólo en los países desarrollados, sino en la medida en que pueden conocerse, también en los países menos prósperos y con gobiernos autoritarios.

Pero en varios países europeos aparece, por ráfagas, un descrédito de determinadas formaciones políticas o de notorios protagonistas de la actividad política, pero no llega a afectar este descrédito a lo sustancial de la actividad política en cuanto se la considera de inevitable necesidad para el normal funcionamiento de sus sistemas democráticos. Mas concretamente, la dedicación a la actividad política no está afectada por el reproche social y descrédito que concurre en Italia y en España. Sin embargo, si observamos al otro lado del Atlántico, la actividad política partidista ha padecido un gran descrédito en varios Estados iberoamericanos y, muy singularmente, en Argentina, Venezuela y Perú y, en menor medida, en Méjico.

Actualmente en España, lamentablemente, la imagen tanto de la política como de los políticos está, tal como se constata, deteriorada, extendiéndose este descrédito a los propios partidos políticos y, en menor medida, a algunas instituciones políticas.

Al exponer este tipo de asertos no puedo evitar mis propias experiencias personales.

Cuando pronuncio alguna conferencia o intervengo en seminarios, debates o «mesas redondas», los presentadores al sintetizar mi curriculum y destacar mi participación en actividades ministeriales, parlamentarias y de partido, suelen concluir atribuyéndome la condi-

ción de «político». Al observar ciertas reacciones o miradas, procedentes del auditorio, cuando inicio mi intervención y agradezco las palabras del presentador, suelo precisar que no me considero propiamente como un profesional de la política, pues no vivo «de y para» ella, aunque destaco que a los cargos que he desempeñado nadie me ha llevado forzado, si bien es cierto siempre me los han ofrecido y yo, con un lógico agradecimiento, propósito de dedicación y lealtad, los he aceptado.

Tengo entonces, la reiterada impresión que la forma de mirarme cambia y que al concluir el acto, frecuentemente se me acercan personas del auditorio a decirme, que hacen falta que a los cargos accedan personas que tienen su vida organizada, con la posibilidad de regresar a sus actividades profesionales, si deciden marcharse o si cesan en el cargo. Añaden algunos observadores, que los que han prosperado con la política, o tienen difícil regreso, se aferran a los cargos y pasan por muchas cosas no demasiado agradables u honorables.

Ante esta opinión de reticencia, prejuicio y rechazo de la actividad política constantemente expongo, con plena convicción, la esencialidad y la imprescindible en una democracia de una permanente actividad política correcta y eficaz, para garantizar el orden y la prosperidad de toda sociedad democrática y señalo que la política tiene entre sus prioritarios fines, conseguir una convivencia pacífica, superadora de conflictos y, que, consecuentemente, quienes actúan y se dedican a ella deben percibir la estima o, al menos, el reconocimiento de sus conciudadanos.

Al efecto es interesante reproducir una tabla del CIS de 1995, que recoge la profesora Uriarte y de la que resulta que los sentimientos provocados por la política acusan los siguientes porcentajes: para un 29 %, aburrimiento; para un 25 %, irritación; para un 27 %, indiferencia, y lo que es mas grave, para un 51 %, desconfianza y solo para un 7 % entusiasmo y para un 26 %, interés.

Pero este fenómeno de prevención y recelo y, a veces, incluso de rechazo o reproche hacia quienes, casi despectivamente, se identifica como «los políticos», tiene una variedad de causas que trataré de exponer brevemente, con el convencimiento que la inclusión en alguna de ellas podría resultar polémica.

Para facilitar su examen y comparación las voy a exponer por separado, incluyendo algunas consideraciones:

1.^a LA MEMORIA HISTÓRICA

Las enseñanzas de la historia de España no pueden menos que producir un cierto sentimiento de desolación, cuando se recuerdan las inestabilidades políticas, crisis del sistema y decadencia nacional del siglo XIX, en el que se produjeron tres guerras civiles, pronunciamientos y confrontaciones que demolieron el reinado de Isabel II; una transitoria Revolución Gloriosa; una efímera I República con sus intentos federalistas; diversas crisis de la Monarquía Alfonsina entre 1909 y 1923; el imposible restablecimiento Constitucional después de la dictadura de Primo de Rivera y las graves confrontaciones políticas y sociales en el marco de la II República, que desembocaron en la Guerra Civil. Consecuentemente surge la imputación de una buena parte de responsabilidad de nuestra inestabilidad política, a la falta de calidad, carencia de capacidad de gestión, de consenso y de objetivos, de una caciquil e inestable clase política que contempló, entre 1896 y 1921, el asesinato de tres preeminentes líderes de partido, que eran o habían sido Presidentes del Consejo de Ministros (Cánovas, Canalejas y Dato), además de las persecuciones y muertes originadas por la Guerra Civil, con marcha a un exilio del que no regresaron buena parte de los políticos mas notables de la II República. Y como salida de nuestra cuarta Guerra Civil, en el ámbito temporal de una centuria, un régimen de caudillismo autocrático totalmente atípico en la Europa a la que estábamos destinados a incorporarnos.

Un recuerdo nebuloso del enfrentamiento trágico y fatídico que supuso la Guerra Civil, se refleja en la prevención que hacia la militancia partidista se acusa, aún hoy, en la memoria histórica de muchas familias españolas, en las que se recuerda que padres, abuelos u otros familiares murieron, padecieron persecución o prisión por su participación en partidos, asociaciones o sindicatos, o por sus sentimientos religiosos, posición social o ideología política. En muchas familias se aconseja, reiteradamente, a sus miembros mas jóvenes, que no asuman los probables riesgos de la implicación política o, en otros supuestos, estos antecedentes van a influir en el posicionamiento ante la actividad política de nietos u otros descendientes de personas afectadas por acontecimientos trágicos.

2.^a LA IMAGEN NEGATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Durante los cuarenta años de propaganda oficial del régimen franquista una de las constantes, de los medios controlados, era el descré-

dito de los partidos políticos, de «los politicastros» o de cuanto supusiera cualquier manifestación del pluralismo ideológico, a los que genéricamente se consideraba como principales responsables de la decadencia, inestabilidad y confrontación entre españoles.

No obstante el tiempo transcurrido y los relevos generacionales, quedan aún posos y lodos de aquellas campañas de descrédito hacia el político y recuerdos de un sistema de selección de buena parte de los ministros entre los números uno de oposiciones o en las plantillas de los cuerpos de élite de la Administración del Estado.

Cuando la democracia se comienza a restablecer en España en el segundo semestre de 1976 y en el primero de 1977, los partidos políticos que afloraron, lógicamente con escasísima militancia ante una próxima consulta electoral, tanto los de procedencia histórica (PSOE, PCE Y PNV) como los de nueva constitución (AP Y UCD), adoptaron en general como modelo organizativo el de los partidos mas o menos ideológicamente homólogos que venían funcionando en Europa Occidental, desde la postguerra de 1945. En los nuevos partidos van a coincidir, con gran aproximación, las cuatro funciones que Von Beyme les asigna y que correspondían al «Estado de Partidos» que tan acertadamente describía Don Manuel García Pelayo: Son partidos «catch-all», cuyo objeto primordial es el éxito electoral, la conquista del poder y mantenerse en su ejercicio, penetrando en todo el amplio entramado del poder. Los partidos políticos operantes en Europa desde 1946, asumen un acusado debilitamiento ideológico, al que luego nos referiremos, y orientan sus ofertas programáticas, preferentemente, hacia la ampliación y mejora de servicios y prestaciones sociales y hacia la eficacia y transparencia de la gestión y la garantía de ejercicio de los derechos humanos. Se van a caracterizar por una estabilidad de sus dirigentes; por un limitado protagonismo de sus militantes, con una muy reducida democracia interna y por sus intentos de penetración en las estructuras de la Sociedad Civil, de la que intentarán extraer los contenidos que incluirán en la oferta electoral, sin que se pueda decir que las consideraciones ideológicas influyen sustancialmente, tratando, además, desde el primer momento, de conseguir la financiación preferentemente con recursos públicos y subsidiariamente privados. Estos rasgos, comunes, a la casi totalidad de los partidos europeos, no suelen resaltar atractivos, en la medida que la opinión pública los comienza a percibir.

Unos partidos reflatados o de nueva fundación, participaron en las elecciones del 15 de junio de 1977, junto a una eclosión de mas de

cien organizaciones con la pretensión de obtener representación, y en la que solo obtendrán escaños cinco partidos de ámbito estatal (UCD, PSOE, PCE, AP y PSP). Es de resaltar que entonces la opinión pública, en general, adoptó una actitud valorativa positiva sobre los partidos como luego expondremos.

Por Ley 54/1978 se aprueba el régimen jurídico de Partidos Políticos, elevándolos la Constitución a rango institucional, en el artículo 6, dando la sensación que el sistema de semi-bipartidismo va a estabilizarse una vez conocidos los resultados de la consulta electoral de 1 de marzo de 1979, pero se produce un vuelco político espectacular en las elecciones del 28 de octubre de 1982, pasando a un hegemonismo del PSOE (202 diputados) que se mantendrá hasta 1993, subsistiendo todavía cierta confianza popular en el sistema, de partidos y en sus dirigentes, en el período comprendido entre 1982 y 1989.

Los ciudadanos españoles van percatándose hasta qué punto el protagonismo en la actividad política corresponde a los partidos políticos, ya que se les convoca a numerosas consultas electorales, con ofertas de objetivos incluidos en las plataformas electorales, pero comprueban, que en buena parte las ofertas programáticas no se alcanzan. De otra parte, se observa que en los comicios resultan elegidos quienes han sido seleccionados exclusivamente por los partidos como candidatos, sin intervención popular alguna, y que los elegidos pasarán posteriormente a integrarse en los grupos parlamentarios que, además de legislar, y, en su caso, controlar, participarán en la elección del Presidente del Gobierno, y éste, a su vez, en la de los Ministros. Además, los representantes del electorado participarán en la elección de parte, en unos casos y, a todos en otros, de los componentes del Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo y Consejos de RTVE, de Universidades y de Energía. Además, los ciudadanos electores se percatan que esos mismos partidos, mediante las correspondientes elecciones en otros ámbitos, serán quienes intervengan en la composición de los órganos de decisión de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

Finalmente, aunque sea menos notorio, no se desconoce que se mantienen los discutidos privilegios parlamentarios de fuero procesal, inviolabilidad e inmunidad.

Consecuencia de lo expuesto es que ante la opinión pública, los partidos que están omnipresentes en todas las instancias horizontales o verticales del poder, aparecen, lógicamente, como los grandes responsables de la gobernabilidad del Estado y de la marcha de los

asuntos económicos, laborales y de la facilitación de prestaciones sociales y de servicios públicos.

Las identidades ideológicas, en la medida en que realmente subsisten, permiten al electorado y a la ciudadanía percibir todavía algunas sustanciales diferencias, consecuencia de la permanente polarización entre derecha e izquierda, tal como recuerda Norberto Bobbio.

Pero, no obstante la permanencia de la dialéctica partidista, se puede comprobar que los espacios de neta diferenciación entre estas agrupaciones políticas se han debilitado y son mas nebulosos. En el caso concreto español la pertenencia a la UE y a la OTAN reduce a mínimos el margen diferencial exponiendo como mas próximos los posicionamientos, en los marcos de la política exterior y de defensa. De otra parte, la globalización, el euro y el mercado único limitan y moderan posibles radicalismos en las orientaciones de las políticas económicas, financieras, comerciales y de promoción del empleo. El consenso en los asuntos de estado en la estructuración básica de las fuerzas de seguridad, la justicia y los servicios sociales esenciales (Pacto de Toledo) contribuyen a reducir aún mas los campos de confrontación.

Por ello, la dialéctica política entre partidos incide principalmente en materias educativas, culturales, tributarias, sobre el alcance material de las prestaciones y sobre el repertorio de valores que configuran la ordenación convivencial y de organización de la Sociedad.

El fenómeno de desideologización política se ha venido evidenciando en Europa y se ha puesto de manifiesto singularmente al intentar construir nuevos sistemas de partidos en la Europa del Este. Hoy se acusa en Alemania, como señala Von Beyme, «un estilo político antiideológico», un limitado «ocaso de las ideologías», lo que posibilita una mayor cooperación en el seno de la clase política interpartidista y en muchos ámbitos programáticos. Este proceso ha sido considerado en España, como una cierta debilitación de los partidos o como un intento de supervivencia de las oligarquías directivas. Ha alcanzado hasta los Estados Unidos de Norteamérica, donde la división ideológica entre Demócratas y Republicanos ha sido tradicionalmente de escasa perceptibilidad. Las ideologías que, actualmente, carecen de un nicho seguro partidista en el que ubicarse, que se han desactivado notoriamente y han perdido el carácter de evidencia con que veníamos viendo la realidad en contraste con otras visiones cosmológicas en las que, a veces, se confunden creencias, valores e ideas.

Desde que, en el siglo XVIII, el francés Conde Antoine Destut de Tracy fletó el término en sus «Elements d'idéologie» para denominar a

una nueva ciencia que tendría por impreciso objeto tratar de explicar el origen de las ideas, y el proceso por el que surge y florece en el cerebro humano el pensamiento ordenador de la sociedad, se han vertido caudalosos ríos de tinta por «ideologistas» y por quienes, como Marx, negaban su autonomía clasista con relación al fenómeno de la estructura. Como Michel Simon dice, en su obra «Comprender las ideologías», ésta ha sido edificada como «hija de las sociedades modernas».

En España, la recepción del moderno fenómeno de la transformación y debilitación de las ideologías se produjo en la década de los sesenta, cuando la ideología oficial y exclusiva era la del Movimiento Comunión y estaba sintetizada en los llamados «Principios fundamentales del Movimiento Nacional» que, además, se caracterizaban por ser «inmutables por su propia naturaleza».

En ese marco, y concretamente en 1965, el Embajador y Académico que ha sido de esta Corporación, Don Gonzalo Fernández de la Mora, a quien recuerdo con agradecimiento y afecto, publicó un ensayo sobre «El Crepúsculo de las Ideologías» de extraordinario éxito editorial, que fue traducido a varias lenguas y en el que mantenía la tesis de la progresiva superación de las ideologías, tal como fueron concebidas en el siglo XIX y la dinámica sustitutoria creada por el desarrollismo y los logros materiales, tangibles, fruto de estrategias políticas sectoriales concretas: «El buen Estado es siempre un Estado de obras».

Doce años después, en el estudio que realizó sobre la «Estaxiología», ciencia que se ocupa del estudio de los partidos políticos, destaca que el éxito de los partidos «no dependerá de la institución, que en sí misma es neutra, si no de la calidad de las élites y de las condiciones estructurales de la Sociedad».

Considera Fernández de la Mora después de estudiar a Pareto, Mosca, Michels, Schumpeter, Arón y Duverger, que «la oligarquía es la forma trascendental de gobierno» y que «la pugna por el acceso al mando se libra dentro de la clase política».

Destaca el que fue erudito académico que son los intereses los que asumen y caracterizan a los partidos, que se despersonalizan y que actúan expoliando al electorado, desembocando en un régimen de partitocracia como producto lógico del Estado demoliberal de partidos y del sufragio universal inorgánico. Concluye su interesante ensayo con una revisión de posiciones doctrinales y académicas de lo que identifica como la «Estaxiología española», señalando que el común denominador de estos trabajos es «un irreprimible recelo hacia la eficacia española del sistema de partidos».

Reiterando mi agradecimiento a Don Gonzalo por su generoso apoyo para mi ingreso en esta Real Academia, he tratado de destacar que el propio sistema de partidos fue objeto coincidiendo en el inicio de la Transición, de una profunda revisión ideológica fundada en experiencias escasamente alentadoras del contexto europeo próximo.

Pero con todo, la vida política española de estos veintitrés años ha puesto de manifiesto:

- a) La subsistencia de las ideologías identificadoras de posiciones políticas diferenciadas, pero mas reducidas en sus contenidos, como expongo mas adelante y sometidas a un proceso de recíprocas influencias de aproximación;
- b) El aceptable funcionamiento de nuestra «*partitocracia*», que como sistema de gobierno ha conseguido logros positivos de convivencia en libertad, desarrollo, progreso y bienestar mas difuso.

Sin embargo la sensación de reminiscencias oligárquicas, escasa democracia interna, limitada renovación de cuadros, aproximaciones programáticas, consensos y compromisos interpartidistas y una menos nítida diferenciación de idearios, contribuyen a que la imagen ciudadana de los partidos se oscurezca y produzca consecuencias negativas en los niveles de evaluación, tanto de los partidos como de los actores de la política.

Otro factor que en España ha contribuido a la debilitación del aprecio a los partidos y a los actores mas conocidos de la gestión política, tiene su origen, en gran medida, en su sistema de financiación, que como en otros aspectos, viene en parte condicionado por las circunstancias históricas que caracterizaron la implantación de la democracia en España, el volumen de la estructura organizativa de los partidos y el desmesurado número de consultas electorales.

Los partidos históricos llegaron famélicos a las elecciones de 1977, pues, se les habían incautado sus bienes patrimoniales al finalizar la Guerra Civil. Los de reciente creación carecían de capital fundacional y de capacidad de conseguir aportaciones de unos militantes de reciente incorporación y, menos aún, de entidades financieras.

La negativa situación financiera de los partidos, en los cinco primeros años, pasó a ser de difícil superación, pues el volumen de endeudamiento con la banca impedía encontrar nuevas fuentes crediticias.

Por ello, ante el temor de las consecuencias de una prevalencia de la financiación privada y siguiendo modelos que se habían consolida-

do ya en Europa, se comenzó a facilitar financiación pública, que quedó institucionalizada con la Ley de Financiación de Partidos de 1987 y en cuya ponencia parlamentaria participé.

Los déficit financieros de los partidos fueron observados con calificación altamente negativa por la opinión pública, si bien tienen causas de diversa naturaleza en su contenido y justificación.

La principal justificación procede de la constante celebración de elecciones como consecuencia de la variedad de ámbitos territoriales donde opera la representación legitimada por los comicios.

Desde 1977 se han celebrado y, creo que esta información no se conoce suficientemente, las siguientes consultas electorales:

- 7 Elecciones generales.
- 3 Elecciones para el Parlamento Europeo.
- 6 Elecciones municipales.
- 6 Elecciones autonómicas.
- 6 Elecciones catalanas.
- 6 Elecciones gallegas.
- 6 Elecciones vascas.
- 4 Elecciones andaluzas separadas de las de ámbito estatal.

Cuarenta y cuatro es la suma total de consultas a la que hay que añadir dos referendums, constitucional de 1978 y el consultivo (OTAN) de 1988 y la consulta sobre la vía estatutaria andaluza en 1980.

Es cierto que los gastos de campaña electoral se podrían aligerar sensiblemente, si se llegara a un acuerdo sobre reducción de la publicidad estática y sobre la operatividad de un *mailing* concentrado, realizado por las Juntas Electorales. Pero la realidad es que no se acaban de concertar las decisiones pertinentes para la reducción de los presupuestos de campaña debido a cierto anclaje respecto al tipo de publicidad acuñada y por diversos intereses muy empeñados en su mantenimiento.

Tampoco puede desconocerse que los partidos estatales han de mantener para operar eficazmente estructuras burocráticas, de colaboradores, técnicos y asesores, una disponibilidad de locales y de servicio de comunicaciones, y de presencia en los medios de comunicación, no sólo en la sede central, sino que ésta ha de extenderse, además, a los diecinueve centros de actividad política autonómica. Además, no puede desconocerse que los partidos han de actuar organizadamente tanto en las capitales de provincia como en aquellas poblaciones, que sin ser capitales, tienen una población que pasa de

los diez mil vecinos, en las que la actividad municipal tiene un alto componente político.

Los grupos parlamentarios suelen conseguir subvenciones de las instituciones en las que actúan, pero las prioridades presupuestarias de gastos les suele impedir contribuir sustancialmente a las necesidades financieras de los partidos políticos.

Las cuotas de la reducida militancia partidista, si se compara con el volumen de votantes, apenas aportan mas allá de un diez por ciento de los ingresos presupuestarios de los partidos.

La financiación de procedencia pública para cubrir los gastos de las campañas electorales suele ser generalmente insuficiente ya que únicamente alcanza volúmenes adecuados cuando los partidos resultan ganadores por una amplia mayoría de votos.

Como consideración general puede estimarse que la financiación pública no llega a cubrir las carencias financieras de funcionamiento regular de los partidos.

Además, las fundaciones político-culturales de los partidos que desde 1981 vienen recibiendo financiación pública la dedican a aquellas actividades específicas que resultan de la voluntad fundacional expresada en sus estatutos.

La Ley de Financiación de partidos políticos de 1987 pretendió equilibrar las finanzas de los partidos, ya que estos venían arrastrando importantes adeudamientos a entidades de crédito y proveedores. Tal Ley ha paliado, pero no solucionado el problema, a pesar de haberse aceptado, con limitaciones, el complemento de la financiación privada a la que procede de los presupuestos estatales y en menor medida, las de origen autonómico y municipal y, sin olvidar la que reciben los grupos parlamentarios. A estas ayudas habría que sumar las indirectas, a saber, de espacios en los medios de titularidad pública y la de exención de franqueos en las campañas electorales.

La financiación de origen privado tampoco ha resultado, como era de esperar, un complemento suficiente y ha planteado problemas para justificar su procedencia.

El Tribunal de Cuentas viene reiterando sus reparos por los retrasos e insuficiencias de la información que recibe de los partidos, no obstante las previsiones de la Ley de 1978, lo que justifica que, actualmente, se estudie el revisar los mecanismos de control financiero y contable de los partidos políticos.

Podría estimarse, aunque no existe un seguimiento global, que el volumen total de la financiación pública recibida hasta el 2001 supera

los ciento sesenta mil millones de pesetas, o sea casi mil millones de euros.

Me he detenido sobre este aspecto porque las fuentes de financiación pública de los partidos, las noticias sobre su endeudamiento con entidades crediticias, su escasa tendencia hacia la austeridad y sus notorios excesos en las campañas electorales, unidas a la obtención, en algún caso excepcional, de recursos ilegales, constituyen uno de los diversos elementos que influyen inequívocamente, en la valoración negativa de los partidos y de la clase política española, dejando constancia, que por carencia de suficiente información, no me puedo ocupar de los problemas de financiación de los partidos nacionalistas, regionalistas y de ámbito local.

El complejo problema de la financiación de los partidos políticos y casos de corrupción, que, incluso, han afectado a titulares de los más altos niveles de las estructuras de poderes de diversos Estados, ha venido generando permanentes noticias, entre otros, en la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Italia y USA, naciones en las que, no obstante, la actitud de la opinión pública, quizás por su mayor experiencia democrática, ha tenido una posición más benévola respecto a sus opiniones de los protagonistas de la vida pública y de los propios partidos.

Finalmente el hecho de que los partidos y sus dirigentes sean quienes consiguen la financiación necesaria para las campañas electorales, es un motivo mas por el que los elegidos para los parlamentos acepten la disciplina que se les impone en los grupos parlamentarios, aspecto que no pasa desapercibido para los sectores de opinión que poseen mas capacidad de percepción.

3.^a LAS INSUFICIENCIAS DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA

Si bien es cierto que desde la restauración de la Monarquía Alfonsina al advenimiento de la II República vigente ya el sufragio universal, se desarrolló, salvo entre 1928 y 1930, una vida política muy competitiva, con numerosos partidos políticos y una clase política protagonista de las alternancias del poder, cuando llegaron los cuarenta años del sistema político franquista se produjo una sequía y un vacío de actividad política pluralista o competitiva, ya que existía un estatuto jurídico de la actividad partidista, pero ubicado en el Código Penal.

El modelo de Monarquía parlamentaria establecido en 1978, no tenía realmente precedentes, pues ni la Constitución de 1869 ni la de

1876, ni la de 1931, pueden considerarse como modelos de parlamentarismo. Menos aún existían experiencias que se parecieran a la estructura de un «Estado Autonómico», que está funcionando dinámicamente en diecisiete (e incluso diecinueve) centros de actividad política.

Aún limitándonos a comparar la cultura política de los españoles con la experiencia y hábitos políticos de los ciudadanos de otros estados miembros de la Unión Europea, no podemos dejar de considerar que, aún los países que padecieron dictaduras, como la República Federal de Alemania e Italia, llevaban, respectivamente, desde 1949 y 1947, una ventaja de treinta años al momento en que en España comenzara a funcionar una democracia parlamentaria.

Hay hábitos, usos y prácticas de la actividad política que solo pueden ser comprendidos y asumidos por el transcurso de cierto tiempo, así como que la reiterada concurrencia de situaciones en las que surgen determinadas formas novedosas de hacer política que tienen que ser aceptadas como correctas o condicionadas por las circunstancias.

No puede eludirse en este relato argumental que, en 1977, cuando se celebraron el 15 de junio las primeras elecciones democráticas, en las que se eligen 205 senadores y 350 diputados, el ochenta por ciento de los electos coincidían en su carencia de la mas mínima experiencia sobre la actuación, no digo en un Parlamento, sino en órganos de poder. Solo en el reducido grupo de los reformistas procedentes del régimen anterior, tenían una cierta experiencia de participar en unas Cortes bien diferentes de un Parlamento pluralista pues en aquellos no se había rechazado un solo proyecto gubernativo y en lugar de controlar, eran controladas desde el poder, por lo que tampoco les aportaban conocimientos válidos para la andadura constituyente.

Incluso en los gobiernos con que inician su actuación Unión de Centro Democrático en 1977 y, el PSOE en 1982, la inexperiencia de gestión pública eran significativas, si bien en el PSOE, la falta de gestión en el ejecutivo quedaba mitigada por la experiencia parlamentaria adquirida durante los cinco años en que esperó en la oposición.

En todo caso, se puede afirmar que la democracia inició en España su rodaje con la gran mayoría de clase política que era nueva e inexperta tanto a nivel estatal, como autonómico y municipal, con las consecuencias negativas para la valoración de su imagen debido a inevitables errores e improvisaciones, producto lógico de la inexperiencia y desconocimiento.

Sin embargo, ni la opinión pública que va a ir surgiendo en el marco democrático, ni el sector mediático, al que luego nos referiremos, observaron precisamente una esperada e indulgente benevolencia para enjuiciar la actuación de «los políticos» noveles, reclamando baremos de exigencia de calidad en los escenarios de la política semejantes a los que se conseguían en los sistemas democráticos consolidados del ámbito europeo.

4.^a LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

El ordenamiento jurídico electoral vigente resultante de la Ley Orgánica 5/85, de Régimen Electoral, de 20 de junio, tiene su antecedente y buena parte de su contenido procede del Real Decreto-Ley 20/1977, de 16 de marzo.

El sistema electoral de escrutinio proporcional corregido, que regula los comicios para la elección de los diputados del congreso, ha influido también en la imagen de los políticos en cuanto transmite una excesiva dependencia de los candidatos de los partidos que les presentan a las elecciones en listas cerradas y bloqueadas. Se pone en evidencia que el candidato para el Congreso, para las Asambleas Autonómicas, las Concejalías o el Parlamento Europeo, sólo suele conseguir ser incluido en listas por decisión de las Comisiones Electorales sobre las que ejerce su gran influencia la alta dirección del Partido. Posteriormente, se constata que el candidato participa discretamente y, a veces, activamente, en una campaña electoral cuya atención se polariza significativamente en los líderes de los partidos. Es notorio, como ya dijimos, que salvo excepciones, el candidato no aporta financiación alguna. De otra parte, tiene escasa participación en la elaboración de los contenidos materiales del programa electoral y que debe aceptar el posicionamiento en el que el partido le sitúa en la candidatura que presenta a los electores.

Constituye comentario común de los tratadistas españoles que el elector tiene la sensación que al ejercer su derecho a votar opta por la confianza que le merece la sigla de partido y su líder, y que profundiza escasamente sobre la oferta programática.

Ante ello se han sugerido propuestas de reforma para las elecciones de diputados nacionales, autonómicos y europeos, consistentes en que las listas no deberían ser cerradas, ni bloqueadas, conceptos que, frecuentemente, se confunden.

No obstante, no considero acertado que las listas pasen a ser abiertas si se pretende que las elecciones tengan un valor indicativo de la orientación política por la que se opta, entre las diversas ofertas de siglas y programas.

De suprimirse las listas cerradas y quedar abiertas, el «panaché» de nombres de candidatos de diversas formaciones que el elector podría introducir en las urnas, conducirían a una mezcla confusa respecto a los criterios ideológico o programático por las que se opta y quien deben integrar la mayoría para las cámaras legislativas. Los criterios de elección meramente personales, conducirán a seleccionar a candidatos con posiciones contradictorias y distorsionar el sentido político de la representación.

Asunto distinto es el desbloqueo de las listas con la posibilidad de modificar el orden de colocación de los candidatos, alterando las expectativas de salir elegidos que les ha atribuido el partido confeccionador de la candidatura. Este cambio, salvo complicar la tarea del escrutinio, tendría un efecto fundamentalmente psicológico, pues en la práctica pocos cambios se introducirían, como se comprueba en la actitud de los electores ante la propuesta que resulta de las listas de candidatos para el Senado.

La disciplina de voto que los electores perciben en el funcionamiento de los grupos parlamentarios no es bien entendida y deteriora la imagen de los partidos, ya que de otra parte se enfatiza por los partidos que el elegido, conforme el artículo 62 de la Constitución Española, es independiente al no estar sometido a mandato imperativo. Pero la operatividad parlamentaria, si pretende ser eficaz, requiere, como viene operando en todos los modelos parlamentarios, que la disciplina de voto en el seno de las fracciones o grupos de las Cámaras sea congruente, sin perjuicio que suele deliberarse, anticipadamente, en reuniones internas de los grupos Parlamentarios, sobre la estrategia a seguir en los plenos y comisiones de las Cámaras. Se identifica, exageradamente, a gran parte de los parlamentarios, miembros de los grupos mas numerosos, con los que en la jerga del Parlamento Británico se ha venido a llamar los «*back benchers*».

Otro aspecto, que a veces influye negativamente en la formación de opinión de la clase política, es ciertas tendencias oligarquistas que se vienen atribuyendo a los partidos, en línea con los que Mitchell, ya en 1920, denominó como la Ley de Hierro, que venía a destacar la petrificación de los líderes en la dirección de los partidos.

Tal aserto no es aplicable a los partidos españoles, pues no sólo lo evidencia los significativos cambios de personas producidas en los dos primeros partidos, sino también las propuestas de limitar la duración de mandatos, lo que permite afirmar que la clase política española salvo contadas excepciones, tiene una mayor renovación que la que opera en otros sistemas parlamentarios europeos.

Como comprobación de lo expuesto conviene recordar que en el Grupo Popular del Congreso, integrado en la actual VII Legislatura por ciento ochenta y dos diputados, no más de doce de ellos fueron diputados en las Cortes constituyentes. En la actual Ejecutiva del Partido Popular apenas quedan personas que iniciaran su actuación política en 1977 en el entonces partido Alianza Popular.

En el PSOE el fenómeno es bastante semejante tanto en el Grupo Parlamentario como con los órganos de máximo poder interno.

De los siete ponentes constitucionales solo dos permanecen actualmente en Las Cortes Generales, uno en el Congreso y otro en el Senado. (Gabriel Cisneros y Jordi Solé Tura).

En las Presidencias y Secretarías Generales de los tres partidos estatales se han producido destacadas y variadas sustituciones.

Otro fenómeno que tiene su origen en el sistema electoral proporcional y que no favorece la buena relación entre electores y elegidos, se produce al no darse el tipo de identificación suficiente entre representante y sus votantes, contrariamente a lo que suele ocurrir en los sistemas electorales mayoritarios, en los que en cada distrito los votantes después de la elección, identifican y se relacionan frecuentemente con la persona que les representa, e incluso, aunque no lo hayan votado.

Es pertinente recordar que en veintiocho circunscripciones españolas, de base provincial, para las elecciones de diputados del Congreso, se eligen entre tres a cinco diputados, mientras que en los demás distritos, en los que habita la gran mayoría de la población, el número de diputados que pueden ser elegidos oscila entre seis y treinta y cuatro. Concretamente en Madrid he comprobado reiteradamente que los electores, después de unas elecciones, no consiguen acordarse de mas de tres o cuatro diputados de los que salieron elegidos en la lista que votaron. En las elecciones para la Asamblea de la Comunidad de Madrid se eligen globalmente ciento tres diputados, sin atribución de diputados por comarcas o municipios de la Autonomía uniprovincial. En las elecciones municipales, en la Villa de Madrid, ocurre algo parecido al elegirse cuarenta y cinco concejales que representan a la totalidad del municipio y no a sus distritos.

Todo ello no facilita precisamente la conexión entre representantes y representados, y determina que la identificación de los ciudadanos con los diputados, senadores, diputados autonómicos y europeos, e incluso, concejales, sea mínima y, por el contrario, se considere que, una vez conseguido el escaño, salvo excepciones, se olvida a quienes les eligieron.

5.^a LOS CASOS AISLADOS DE CORRUPCIÓN Y SU EXTENSIÓN VALORATIVA

Una de entre las diversas causas que ha influido en la imagen negativa o peyorativa de los protagonistas de la acción política procede del convencimiento, injustamente asumido por amplios sectores de la sociedad española, que los cargos públicos se desempeñan en beneficio propio o en el de sus próximos y parientes, incurriendo frecuentemente en tráfico de influencias o actividades corruptas.

La corrupción en sus diversas formas o los abusos de quienes desempeñan algún tipo de poder, han ido unidas a la descripción y análisis de las diversas formas de organización del poder que han configurado la historia de los pueblos. Esta lacra social es tan antigua como constante, por lo que resultaría interesante realizar un estudio de la evolución histórica del poder, a través de los diversos eventos, o situaciones de corrupción que conocemos, o la evolución del pensamiento ético respecto a las actuaciones corruptas de cada época histórica.

El norteamericano Arnold J. Heidenheimer estableció tres perspectivas graduadas de la corrupción «blanca», «gris» y «negra», pudiéndose aplicar a la realidad española la última, por la intensidad del reproche de la opinión pública.

Algunos supuestos de corrupción materializados en el régimen político anterior a 1976, unido a los diferentes niveles de control informativo propios de un sistema autocrático, contribuyeron a generar en España una opinión, que se ha incrementado con el cambio político, que sitúa bajo sospecha a cuantos se proponen participar o acceden a los ámbitos diversos del poder, como si su objetivo fuera conseguir algún tipo de ventaja lucrativa o beneficio, para sí o para los suyos, no autorizada por el ordenamiento legal aplicable. Da la impresión como si en España existiera una familiaridad con las aseveraciones de Lord Acton.

No puede negarse que siempre han existido, existen y, de seguro existirán, individuos que buscan en la incorporación a los escenarios

políticos un medio para conseguir ventajas, obtener beneficios económicos y sociales y el rápido acceso a cargos públicos.

Más adelante, cuando realicemos una valoración global de la clase política que ha venido protagonizando el quehacer político entre 1976 y el 2001, expondré mi opinión, sobre el actuar ético, correcto y en modo alguno corrupto, de la gran mayoría de los protagonistas de la política. Sin embargo en esta parte de mi intervención, voy a mencionar en qué áreas de la gestión pública o en qué circunstancias o en qué ámbitos se han evidenciado actuaciones corruptas e ilegales y más intensamente, entre 1989 y 1995.

La dinámica requerida para una actuación de eficacia en la gestión de los asuntos públicos exige, inevitablemente, cierta discrecionalidad en la adopción de algunas decisiones administrativas, debido a su propia naturaleza, pero esta autonomía o flexibilidad decisoria implica cierto debilitamiento de controles, y permite que en la adopción de algunas decisiones se trate de favorecer a unos intereses particulares, no coincidentes con los que debieran ser predominantes para la Administración actuante o que colisionaran con otros privados, quizás mas merecedores de una decisión positiva.

Dice el profesor y académico Eduardo GARCIA DE ENTERRÍA a este respecto: *«La existencia de potestades discrecionales es la exigencia indeclinable del gobierno humano: este no puede ser reducido a una pura nomocracia objetiva y neutral, a un simple juego automático de normas, contra lo que en su tiempo esperó la entelequia social y política de la Ilustración» (...)* La necesidad de apreciaciones de circunstancias singulares, de estimación de la oportunidad concreta en el ejercicio del poder político, es indeclinable y ello alimenta inevitablemente la técnica del apoderamiento discrecional. Sustancialmente eso es la política, la cual es ilusorio pretender desplazar del gobierno de la comunidad».

Aunque existen mecanismos de control compensatorios de los márgenes de discrecionalidad, no siempre resultan plenamente eficaces el conjunto de medios legales, y que, a título de recordatorio exponemos, que se vienen utilizando en España, con la finalidad de acreditar que el ordenamiento legal cuenta con medidas razonables para contribuir a una correcta gestión de los intereses públicos.

La legislación de Contratos de las Administraciones Públicas, recogida en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, prevé que los contratos administrativos que se han de

regir por esa Ley y por las restantes Normas del derecho administrativo (artículo 7), han de revestirse necesariamente de una serie de formalidades en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, que garanticen la mejor consecución del interés público.

Es evidente que la Administración no puede contratar como una empresa privada y, ya desde el artículo 11 de la citada Ley, se señala que los contratos de la administración han de ajustarse a los principios de publicidad y concurrencia, y en todo caso, a los de igualdad y no discriminación. Todos los particulares tienen los mismos derechos para acceder a la suculenta tarta de la contratación pública ya que no se ha de olvidar que es la Administración la mayor empresa del país y una de las que genera mayor actividad económica.

Por eso, tanto la competencia del órgano de contratación, usualmente Ministro o Secretario de Estado, como la acreditación de la capacidad técnica y la solvencia financiera del contratista, son requisitos imprescindibles para la formalización de los contratos administrativos. A ello se suma la determinación del objeto del contrato, la fijación del precio, la existencia de créditos y la tramitación del expediente.

Los procedimientos previstos por la Ley son igualmente estrictos en cuanto a la fiscalización de los actos de contenido económico y la aprobación del gasto para garantizar que en todas y cada una de sus fases, la actuación no se verá entorpecida por intereses ajenos al público, y se impone, igualmente, a las autoridades y al personal el deber de abstención en los procedimientos, según lo previsto en la legislación general en la materia.

Finalmente, a mayor abundamiento, el artículo 20, de la antes citada Ley, recoge una serie de prohibiciones de contratar que incluyen a quienes hubieran sido condenados por delitos de falsedad, malversación, cohecho, tráfico de influencias o uso de información privilegiada, sean personas físicas o administradores y representantes de personas jurídicas y que abarcan, entre otros supuestos, aquellos que se refieren a la legislación en materia de incompatibilidades. Esa prohibición incluye tanto a las personas físicas sujetas al ámbito de esta Ley, como a quienes estén vinculados a ellos por relaciones familiares o análogas.

Es preciso, además, añadir que la adjudicación de contratos en favor de personas que carezcan de capacidad o solvencia, o que se encuentren incursas en prohibiciones, es nula.

No obstante, en otro ámbito administrativo, la orientación que se da a la compleja diversidad de decisiones que han de adoptarse en el

marco del planeamiento, ordenación del territorio y en la gestión urbanística, puede producir resultados económicos altamente beneficiosos para propietarios, promotores, urbanizadores, constructores y técnicos, que suelen llegar a ser escandalosamente desmesurados. La competencia decisoria suele recaer, fundamentalmente a nivel Autonómico y en su ejecución, Municipal, pero las prometedoras compensaciones por decisiones favorecedoras motivan que en el juego de influencias o adopción de acuerdos, se impliquen, a veces, disimuladamente algunos «políticos», bien situados, en los diversos escalones de la organización vertical del poder urbanístico.

El ámbito urbanístico es uno de las áreas que ha venido generando mayor información sobre indicios o actuaciones que se han considerado corruptas, aunque no siempre se haya conseguido demostrar que resultaran judicialmente punibles.

Pero la tentación de actuar ilegalmente se materializa en muchas ocasiones ante opacidades o sombras que contribuyen al encubrimiento y, por el volumen de las cantidades gratificantes que se manejan en operaciones urbanísticas. Se han dado supuestos en que militantes de diferentes categorías políticas, incluso algún dirigente regional o local de partidos políticos sobre quienes recae la difícil tarea de amortizar o reducir los cuantiosos endeudamientos de sus partidos, han acabado aceptando donativos o comisiones que suelen ofrecerles los promotores inmobiliarios y constructores, conviniendo en contraprestación «favores» de cambios o mejoras en la ordenación, alteraciones de usos o ampliaciones de edificabilidad.

Actuaciones urbanísticas e inmobiliarias irregulares suelen ocupar con preocupante frecuencia la información de los medios de comunicación, resultando, a veces, implicadas personas con cargos políticos.

Las concesiones administrativas y las de juego, las adjudicaciones de obras o de trabajos de infraestructuras, comunicaciones o transportes, con previsiones presupuestarias de gran cuantía económica, u operaciones de adquisición de materiales de alta tecnología, animan a los gestores de estas operaciones a acudir a todo tipo de habilidades y actuaciones, incluso delictivas, con tal de conseguir la contratación de la obra, o que se les adquiriera el material ofertado. En diversos casos, cuando los posibles beneficiarios son grandes grupos multinacionales, se acude al ofrecimiento compensatorio de comisiones, obsequios, ofertas de colocación, viajes, etc, es decir, una variedad de gabelas corruptoras. Erróneamente algunos responsables de la gestión de partidos políticos han considerado este tipo de venalidades como una oportunidad

para mejorar o reflotar las fianzas de los partidos, tratando de realizar tales operaciones con el mayor sigilo y opacidad posible. Ello ha propiciado, como se ha puesto de manifiesto en los Tribunales, actuaciones de «sisas» o comisiones complementarias conseguidas en beneficio propio, por algunos de los recaudadores o intermediarios.

El paso de peajes o comisiones que algunos casos han obtenido los grupos políticos como consecuencia de adjudicaciones de obras que eran objeto de licitación no es una suposición, pues hay constancia en la prensa gráfica que un Ministro de Obras Públicas pocos días después de acceder al cargo, reunió a las principales empresas constructoras y les pidió que no aceptaran pagar los antes citados «peajes» o «comisiones» y que si les fueran exigidos se lo pusieran de manifiesto.

Las reiteradas informaciones de prácticas arbitrarias en el campo inmobiliario de los ámbitos autonómico y municipal tienen suficiente entidad como para postular que, de ser posible, se amplíen las medidas de control.

Pero como más adelante expondremos, cuantitativamente y comparativamente con otros países de la U.E., el volumen de casos de corrupción de los que se tiene conocimiento y en los que se han producido sentencias judiciales como cosa juzgada es reducidísimo, si consideramos las numerosas instancias de poder en las que desempeñan funciones decisorias miembros de la clase política española.

Javier Pradera en un artículo titulado «La Maquinaria de la Democracia: Los partidos en el sistema político español», añade como causa que afecta a la imagen de los partidos, citando a Von Beyme «que la colonización de los partidos por los intereses privados marcha en paralelo con la colonización de la Administración, de los medios de comunicación públicos y de las empresas estatales por los partidos» que no considera fenómeno novedoso. Recuerdo al respecto que al regularse mas rigurosamente el acceso a la función pública, a la corrupción «blanca» de las recomendaciones se ha unido la corrupción «gris» de la contratación «laboral» abusiva y la corrupción «negra» de las oposiciones fraudulentas («caso Osakidetza»).

Es cierto que entre 1977 y el 2001 se han producido algunos hechos tipificados penalmente, especialmente notables por el volumen económico y el nivel de las personas implicadas y que la corrupción ha ocupado, entre 1990 y 1994, un lugar destacado entre las preocupaciones que en las encuestas de opinión acusaban como prioritarias. Algunos de los casos que ocuparon mayor atención de los medios han concluido su encausamiento penal recientemente, resultando conde-

nadas solamente un reducidísimo número de personas. El manejo inadecuado abusivo, o apropiatorio de «fondos reservados» ha tenido también una imputación muy determinada y algunas personas condenadas.

Las reformas introducidas en el ordenamiento jurídico penal han tratado ampliar la tipicidad de las actuaciones de corrupción, cohecho y prevaricación aumentando el rigor punitivo.

Diversas denuncias y acusaciones, que carecían de suficientes pruebas no han prosperado en el marco judicial, que es donde deben resolverse penalmente, sin perjuicio de las responsabilidades políticas que tienen su propio marco institucional para su consideración, evaluación y decisión. Conviene aclarar que la presunción de inocencia tiene su ámbito limitado a lo penal, pero no alcanza, a lo puramente político en el que cabe que, sin que exista propiamente responsabilidad penal, se exijan clarificaciones y explicaciones. Por ello, el artículo 71.1 de la Constitución reconoce la inviolabilidad de diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 10 del Reglamento del Congreso y 21 del Senado).

No puede negarse que cualquier noticia de actuación o implicación, en actos aparentemente incorrectos o propios de la corrupción, de algún protagonista de la política estatal, autonómica o municipal adquiere una especial relevancia informativa, que suele aumentar de intensidad, en función del nivel político del implicado.

Sin embargo, en aquellos casos en los que posteriormente la sospecha de corrupción se ha diluido, o se ha acreditado la inconsistencia de la imputación, la difusión de la noticia rehabilitante a penas suele conseguir un relieve proporcional a la información inicial acusatoria.

A este respecto, más adelante nos ocuparemos del tratamiento que recibe en los medios de comunicación cuanto afecta a «los políticos».

Expone José Ignacio Wert en un bien elaborado artículo «Sobre cultura política: legitimidad, desafección y malestar», situándose ante la corrupción en 1994, que «no cabe duda que ocupa un lugar central en la agenda pública de los españoles». Y añade, después de recordar concretamente los casos que se desvelaron entre 1993 y 1994, «que el protagonismo de estos casos tiene sobre la cultura política de la ciudadanía», «efectos muy negativos desde el punto de la valoración explícita de la gente. La serie de indicadores, cualquiera que sea su origen, es a este respecto contundente y unívoca». Y en tal sentido añade Wert: «Los barómetros mensuales del CIS vienen recogiendo la corrupción política como el segundo problema que perciben los españoles, después del desempleo.....», «..... con proporciones que oscilan entre el

30 y 40 %, lo mencionan en los últimos meses (1994 y 1995) como uno de los tres problemas más importantes que tiene España». Los datos de Demoscopia acreditan que para una inmensa mayoría de los españoles (en 1992) la corrupción era un problema real.

Recientemente se ha dado a conocer el informe del Grupo de Estados contra la corrupción («Greco»), que funciona en el Consejo de Europa, convenio al que, hasta ahora, no se ha adherido España. Basado en el trabajo de tres evaluadores que visitaron Madrid en noviembre de 2000, el informe considera que la corrupción ha sido en España un fenómeno complejo, que en la fase de transición política «está estrechamente relacionado con la financiación de partidos.....», y que se pudo considerar como tolerable «a la vista de las circunstancias de ese periodo». Añade que, con el paso de los años, el fenómeno creció y se convirtió en inaceptable para el público, en particular debido a notorios casos de corrupción individual protagonizados por altas autoridades (incluido el Director General de la Guardia Civil y el Gobernador del Banco de España) y Ministros. Resalta la adopción del acuerdo de crear la Fiscalía Anti-Corrupción, señalando que hacen falta esfuerzos para mejorar la sensibilización «entre los funcionarios e instituciones españolas», al no haberse elaborado aún «una estrategia global e interdisciplinaria». Propone, finalmente, que se adopte un Código Nacional de Conducta, elogia la independencia judicial y formula algunas sugerencias sobre el Ministerio Fiscal.

Afortunadamente, con todo se puede afirmar que desde 1996 la preocupación de la opinión pública por la corrupción ha venido descendiendo espectacularmente hasta tal punto que en los años 2000, y 2001, según encuestas del CIS y de algunos periódicos, ocupa este asunto el lugar décimo en la preocupación de los españoles, aunque algún reciente acontecimiento haya activado el asunto de la corrupción, singularmente como arma arrojada de la dialéctica partidista.

Estimo que para la clase política española, que en su gran mayoría pretende actuar con arreglo a valores constitucionales y principios éticos, les será de utilidad conocer y aplicar los siete principios de la vida pública del Informe de Lord Nolan, elaborado como norma de conducta a seguir en el Reino Unido de la Gran Bretaña.

Los intentos de dar respuesta a la corrupción con la propuesta de aplicar conductas éticas, hay que asumirla teniendo en cuenta lo que señala la Catedrática Victoria Campos «la ética es una» pero su vaguedad e indeterminación «obliga a precisar y a traducir esos principios generales a directrices algo más concretas».

De ello se deduce que cuando se acuse a la clase política de falta de ética habría que precisar de qué estamos hablando, y si las reglas son iguales, en la práctica, para la generalidad y para quien actúa desde posiciones políticas.

La ética en la vida pública es un reflejo de la ética cívica y el ciudadano, de una parte, menospreciador de la clase política acusándole genéricamente de corrupta y, de otra, transgresor de las leyes tributarias o de medio ambiente, debería reflexionar sobre si la ética debería alcanzar a todos los ámbitos de la convivencia comunitaria.

6.^a EL TRATAMIENTO POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE LOS PROTAGONISTAS DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

Actualmente los medios de comunicación, en sus modalidades escritas, visuales u orales, dedican a la actividad política una amplia parte de sus espacios informativos, así como a los análisis de situación, abriéndose un creciente espacio a través de «internet».

Hay una aceptación general en que los medios son imprescindibles para transmitir los mensajes de la política y facilitar el diálogo social entre clase gobernante y gobernado.

Además, los medios de comunicación suponen un elemento cooperador para el buen funcionamiento de un sistema democrático en cuanto facilitan un flujo de información a la ciudadanía que contribuye al seguimiento de los asuntos públicos y a la formación de estados de opinión y, en menor medida, a la transparencia de la gestión política y administrativa por los poderes públicos y a su valoración, constituyendo todo ello un estímulo para la participación en los procesos electorales. La gestión institucional y política está muchas veces condicionada por las formas de comunicación.

Todas las Constituciones democráticas suelen incluir en el decálogo de derechos fundamentales el de la expresión y difusión libre de los pensamientos, ideas y opiniones, utilizando como medios la palabra, lo escrito o cualquier otro medio difusor, complementado por el derecho a la comunicación o recepción, por cualquier medio de transmisión, también libremente, de la información, siempre que ésta sea veraz. Así resulta de los derechos que se reconocen y protegen concretamente en los apartados a) y d) del artículo 20 de nuestra Constitución. Podría adjetivarse nuestra Constitución como ámbito amparador de la «democracia mediática».

Los antes citados derechos tienen una posición reforzada en nuestro ordenamiento jurídico debido a la incorporación al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, adoptado en Roma, el 4 de noviembre de 1950 y que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, cuyo artículo 10 reconoce expresamente estos derechos, así como a través de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (New York, 10 de diciembre de 1966) de las Naciones Unidas y, en su día, por el artículo 11, de la Carta Europea de Derechos Humanos.

El protagonismo positivo que gran parte de los medios periodísticos tuvieron durante el proceso de la Transición, posicionándose en un inequívoco apoyo de su buen fin, facilitando el conocimiento de las posiciones políticas que adoptaban las diferentes opciones, sirviendo, además de plataforma para exposición de las declaraciones de sus protagonistas, situó a varios periodistas en una posición privilegiada al iniciarse la vigencia de la Constitución desde 1979.

De otra parte, la relación de trato directo y personal, con habitual tuteo y cuasi familiaridad entre numerosos periodistas y la mayor parte de la nueva clase política, especialmente con la élite directiva de los partidos, y con quienes desempeñaban los cargos políticos de mas significativa relevancia, potenció la influencia de los medios y los situó como autorizados analistas y evaluadores tanto de los ámbitos donde se desarrollaba la actividad política, como de los actores de los escenarios políticos de Madrid y de las poblaciones en las que se iniciaba el funcionamiento de las instituciones autonómicas.

Ello supuso una gran acumulación de poder en la prensa y de capacidad para la formación de estados de opinión, con consecuencias sobre las orientaciones electorales.

Las noticias y comentarios sobre acontecimientos como el fallido golpe del 23 de febrero de 1981, la intensificación de la ofensiva terrorista de ETA, la dimisión de Suárez, consecuencia, en parte, de una durísima campaña mediática, atizada desde flancos situados a derecha e izquierda, o incluso, internas, las tensiones internas de U.C.D., el ingreso de España en la OTAN y el resultado de las elecciones gallegas en noviembre de 1981 y andaluzas, de mayo de 1982, fueron creando un flujo de opinión que facilitó el espectacular éxito electoral del PSOE el 28 de octubre de 1982.

Durante las dos mayorías parlamentarias absolutas del PSOE, y la cuasi absoluta de 1989, se produjo un acomodo mediático de respeto a la posición política predominante y hegemónica, alterándose esta situa-

ción al iniciarse la década de los noventa coincidiendo con la denuncia de algunos supuestos de corrupción y del enjuiciamiento de los GAL.

No es ajeno a la evolución mediática ante el poder, la mayor presencia de las emisoras de radio, la creación de las «tertulias» mañaneras y vespertinas, cierta redistribución de titularidad accionarial mediática y la aparición de las cadenas privadas de Televisión.

Los tres poderes públicos están presentes frecuentemente, aunque con intensidad diversa, en los medios y su labor es analizada, lo que determina que a las veces se produzcan posiciones que distorsionan la imagen que sobre el funcionamiento de los procesos del poder tienen los sectores de la opinión pública que regularmente leen los periódicos, oyen radios y ven televisión.

Pero lo que nos interesa respecto a nuestro tema es hasta qué punto los medios de comunicación han influido en la negativa valoración que tienen en España la actividad política y la clase política.

Recientemente un bien elaborado artículo de la valerosa Profesora de Ciencias Políticas, Edurne Uriarte, que venía ocupándose de los protagonistas de la actividad política, titulado *«La Crisis de la imagen de la política y de los políticos y la responsabilidad de los medios de comunicación»* me ha resultado muy útil como elemento indiciario para mi exposición.

El deterioro de la valoración de la actividad política y de las élites y miembros de la clase política, se debe coincidiendo con la Profesora Uriarte, a una diversidad de causas, que antes ya señalamos y que ahora sintetizamos en:

- 1.º El mayor nivel de exigencia por los ciudadanos de la calidad de la gestión política cuya capacidad de conocimiento y valoración se ha incrementado, sobre todo por la información mediática;
- 2.º La mentalidad creada en la población por el Estado de Bienestar y, en concreto, de la «procura existencial» que supone una exigencia respecto al Estado en la facilitación de prestaciones cada vez de mas numerosas y de mas calidad, y su crítica y decepción al no recibirlas;
- 3.º Los electores perciben las lisonjas y ofertas prometedoras de los candidatos electorales, lo que les mentaliza como legitimadores exigentes de los elegidos y como clientelas que han de ser tenidas en cuenta y ha de tratarse de satisfacer y,
- 4.º los ciudadanos tienen la impresión, por la forma que se seleccionan los candidatos y se elaboran los programas electorales,

de una cierta alienación de la ciudadanía y de secuestro de la representación política por los partidos, no compensada suficientemente por la caracterización del sufragio como «no imperativo».

Esta compleja perspectiva de la situación de los políticos ante el cuerpo electoral ha sido percibida por los medios de comunicación que encuentran una buena acogida en sus clientelas, cuando aparecen coincidiendo con la insatisfacción generalizada ante el funcionamiento de las instituciones, de lo cual se responsabiliza a la clase política y, singularmente, a sus élites como principales protagonistas.

El constatado fracaso de la «prensa de partido», y si bien es presumible la existencia de ciertas aproximaciones a las tendencias políticas en competición, la casi totalidad de los medios de comunicación se vienen presentando, ante sus audiencias, como independientes de las ideologías políticas e intereses partidistas y como estables defensores de los valores constitucionales, independientes, realizando una función vigilante y fiscalizadora ante posibles actuaciones corruptas, prevaleciendo el servicio a los intereses generales de la ciudadanía.

Esta caracterización de la actividad mediática, aceptada por la ciudadanía, ha atribuido a los medios de comunicación una legitimación para enjuiciar las maldades y abusos de la política y de sus protagonistas, situándolos en una posición de superioridad sobre el poder político, por encima de los partidos, como entidades objetivas y desinteresadas. Ello ha producido actitudes de cierta satisfacción, casi arrogante, de los profesionales mas caracterizados de los medios gráficos, orales y visuales, lo que les ha convertido en verdaderos líderes de opinión.

La influencia de los medios sobre la actividad política, es un hecho real y ellos son conscientes de que su posición se encumbra en la medida en que se transmite a la opinión pública una imagen muy crítica de la política y, como señalan Ortega y Humanes, hay un sector del periodismo que descarta la necesidad de los datos de sondeos y electorales, persuadidos, de lo que reproduzco literalmente, *«de ser el oráculo mas preclaro de la Sociedad, deslegitimando, por partida doble: de las ciencias sociales, como metodología para conocer la opinión y de la democracia formal como mecanismo capaz de construir una clase política adecuadamente representativa. En su lugar se erige una nueva lógica representativa, la de periodistas y sus convicciones y sus acciones»*.

Dos factores han influido también en esta situación de demérito progresivo de la clase política, causado por la información mediática.

De una parte, y sobre este aspecto nos extenderemos mas adelante, las confrontaciones entre líderes, portavoces y parlamentarios que adquieren en el ámbito político una virulencia y una descalificación del adversario, que no se da con continuidad, en otros ámbitos sociales como las finanzas, la actividad comercial, la prestación de servicios y quizás, sólo esporádicamente, en el marco de las manifestaciones culturales, artísticas, deportivas o taurinas. La crítica que viene realizando constantemente la oposición y las respuestas adecuadas que proceden del poder, explican que los medios estén transmitiendo información que afecta a la imagen, credibilidad y prestigio de los políticos, sin que se desmenuce, entre aquello que forma parte de la pura dialéctica política, y lo que entraña realmente errores o deméritos.

De otra parte, los casos de corrupción en cuya averiguación, público conocimiento e, incluso denuncia, han intervenido algunos periódicos, como resultado de la modalidad conocida como «periodismo de investigación», ha llegado a producir verdaderos juicios paralelos mediáticos.

Las consecuencias de este fenómeno de corrupción difusa, en lugar de limitarse a la exigencia de las responsabilidades políticas, penales o administrativas concretas, una vez comprobadas por las instituciones competentes, se ha venido a extender como algo congénito o inevitable en la actividad política, debido a la proclividad de algunos miembros de la clase política hacia la obtención de ventajas económicas en su actuación.

Sin embargo, la reiterada puesta en duda de la eficacia de las instituciones política y de la credibilidad de la clase política, ha determinado una cierta reducción de la confianza en los propios medios, sin perjuicio que estudios demoscópicos realizados por el Profesor José Ignacio Wert, entre 1990 y 1994, han acusado una clara recuperación y superioridad en la confianza en los medios, mientras que sean los partidos políticos quienes descendían del 4,6 al 3,4 por ciento.

La discusión sobre la posible compatibilidad entre sistema democrático y medios de comunicación con plena libertad de expresión, constitucional y jurisprudencialmente amparadas, se ha venido planteando por diversos tratadistas.

El norteamericano Michael J. Robinson planteó una discusión, que desbordando el ámbito periodístico, irrumpió en las aulas universitarias con relación a la llamada «videomalaire» (video malestar), centrándose la discusión sobre la forma de presentar TV la actividad política.

El profesor de la Technische Universität de Ilmenau (R.F.A), Joes Wolling, en el número 2 del 2001 de la revista «Constituciones» de la Fundación Konrad Adenauer, señala que la televisión presenta de forma destacada conflictos políticos y hechos de violencia y que complementa esta exposición con «noticias muy simplificadas sobre corrupción, discusiones sociales, negligencias en la Administración y la pérdida de contacto entre gobierno y electorado» con efectos negativos para la clase política.

En los Estados Unidos la discusión se ha venido centrando sobre «la eficacia política» y la «confianza en el gobierno» y en el estudio, pero con el sorprendente resultado que en aquél Estado Federal: «el uso de la información proporcionada por la televisión casi siempre demostró ser un factor no significativo», y en este mismo contexto Miller, Goldenberg y Erbring (1979) demostraron que la confianza en el gobierno (Trust) y la apreciación de las respuestas (Political Efficacy) «era tanto menor, cuanto más crítica es la información de los diarios». Y, añade Wolling: «La proporción de crítica media en el análisis de los contenidos tenía un impacto mayor sobre la confianza en el gobierno que sobre la apreciación de la respuesta de los políticos».

Igualmente resulta interesante su aseveración: «*En contraposición la confianza en el gobierno es afectada negativamente por el uso frecuente de las noticias en televisión*».

Por otra parte, estudios realizados en la R.F. de Alemania aclaran suficientemente la existencia de un «medio malestar» en general o de un «videomalestar» en particular.

En todo caso, puede destacarse la falta de estudios empíricos en Europa y, en especial, en España sobre la compleja problemática de las «dimensiones actitudinales frente a la política» (diferenciando polity, politics y policy), siendo lo más interesante de los resultados según Wolling:

- a) Que un estilo de información «en la que a menudo se hacen informaciones negativas —sobre todo en conexión con temas económicos— puede contribuir a que el ciudadano reforme una imagen negativa de la política»;
- b) «Un efecto negativo sobre la apreciación que se tiene de las posibilidades de influir en la política, cuando los medios de información utilizados por los encuestados contienen una alta dosis de informaciones no relacionada con la política»;
- c) «La personalización y el grado de conflicto no tienen necesariamente una influencia negativa sobre las actitudes frente a la política»;

- d) «Cuanto mayor es una persona tanto mas positivamente evalúa la eficacia del gobierno, aunque por otro lado, disminuye su convicción de poder influir sobre la política»;
- e) «Cuanto mas fuerte es la identificación con los partidos de gobierno, tanto mas positivo se evalúa, no solo la eficacia del gobierno y del sistema de gobierno, sino también la convicción de poder influir en la política se fortalece a través de esta identificación»;
- f) «Quienes evalúan negativamente la situación económica o se muestran descontentos con su propia situación, también exhiben una actitud negativa frente a la política»;
- g) «El éxito económico y el bienestar son condiciones esenciales para actitud positiva ante la política».

Finalmente, Wolling recoge unas reflexiones que me parece oportuno reproducir, tales como que «una democracia no debe confiar sólo en el éxito económico», añadiendo que «sería conveniente que desde la política y los medios se destacara mas el valor intrínseco de la libertad y las posibilidades de llegar a una solución pacífica de los conflictos que ofrece una democracia» y, concluyendo con una reflexión de permanente actualidad: «Presentar la discusión política y ejercer un periodismo crítico son tareas necesarias e importantes de la prensa en una democracia», pero añadiendo muy acertadamente que «un periodismo responsable debe ser consciente del peligro de las exageraciones y reflexionar en forma autocrítica sobre el propio accionar a la luz de los resultados presentados».

Una crítica profunda y reiterada hacia los partidos políticos, las élites, políticas y liderazgos, por parte de los medios, constituye indudablemente una de las causas principales de la imagen negativa que se detecta respecto a la actividad política.

Las secciones de humor, ya sean jocosas o burlescas, que aparecen en los periódicos con chistes gráficos, o en las radios como imitaciones de voz a personajes, o en los canales de televisión, en parodias o interiores sorprendivos o muñecos, con parecidos identificadores, recaen, casi en su totalidad, sobre los miembros de la élite política y con reiteración casi cotidiana. Es cierto que ello, hay que reconocerlo, facilita, de una parte, un mayor conocimiento y popularidad de algunos miembros de la clase política, pero de otra parte, deteriora la ridiculización de imágenes, pudiendo llegar hasta niveles destructivos.

En todo caso, pese la posición excesivamente crítica, adoptada por algunos medios, los logros reales originados por la actividad política en

España se han puesto de manifiesto por el funcionamiento de las instituciones, y del sistema de libertades, por la modernización del país, por las mejoras educativas y culturales y por el progreso en el bienestar social que se ha alcanzado, en éstos, veintitrés años de democracia.

Como ya dijo Maquiavelo «*La política se mide por sus resultados positivos*».

VI. Composición de la clase y la élite política en España

a) CONSIDERACIONES GENERALES

Procedería, llegados a este momento de la exposición, analizar brevemente algunos planteamientos de mayor entidad sobre la clase y élites políticas.

Exponía Weber, y así lo asume David Beethan, que el estudio de las formas de gobierno requería el examen de la base social que trataba de ordenar, así como que la política no podía desarrollar su actuación sin tener en cuenta el funcionamiento de las clases en que se estructuraba la sociedad objeto de su atención.

Max Weber, al considerar como esencial el estudio del líder político individual en el marco del análisis político de las clases, dedicó especial atención al líder plebiscitario y su conexión con los grupos que constituían su base electoral, es decir en las clases que protagonizan la acción política.

El desplazamiento de los estudios de Weber desde las clases al liderazgo y a la posible utilización de la fuerza, responde a la influencia de Marx y Nietzsche y al contexto histórico «bismarkiano», situado en una Europa en profunda evolución política, falleciendo poco antes de la irrupción de Mussolini y Hitler.

Pero los estudios que WEBER dedicó al líder, comenzaban por el examen de la situación de los junkers prusianos, como individuos que disponían de tiempo para dedicarse a la política, superando sus intereses de clase que conectaban con los de otra procedencia, apartándose de este modelo en la última fase de su obra al considerar que, aun cuando los líderes podían proceder de la burguesía, ante los procesos políticos que se estaban desarrollando en las nuevas sociedades capitalistas, ninguna clase podría ejercer esta función de forma estable. La implicación clasista de intereses que concurrían en la sociedad capitalista le parecía insuperable e inhabilitante para el ejercicio de un lide-

razgo general y acababa orientándose hacia un nuevo modelo de liderazgo plebiscitario, al tiempo que resaltaba la preponderancia de lo político sobre lo económico y la burocracia, llegando incluso a proponer el alejamiento del parlamento, sustituyendo su legitimidad por otra de carácter carismático basada en el apoyo electoral de las masas, con predominio de relaciones de carácter impersonal.

Hay que señalar que en el marco de una sociedad post-industrial, moderna, mediática, democrática y partidocrática, tiene una limitada utilidad, lo que procede de las aportaciones de Weber para el estudio actual de la clase política y sus líderes, pudiendo decirse algo parecido en cuanto a las aportaciones, ya clásicas, de Pareto y Mosca, polemistas sobre el uso del término «élite», consideración de las que ya nos ocupamos anteriormente.

El prototipo de líder que seleccionaba Weber tenía cualidades ideales y capacidad de convicción, con independencia de la actividad económica, de profesión «rentista» o «abogado» que dispondría, de antemano, de una posición suficientemente desahogada para no tener que subordinar su actividad política a la consecución de una mejora de su posición económica, y que integraría una nueva aristocracia política, lo que resulta, actualmente, irreal y de plena obsolescencia.

Sin embargo, superados gran parte de los pronunciamientos «weberianos» pueden resultar interesantes, algunas de sus teorías y, concretamente, la que expuso en «Gesausmelte Politische Schriften» (GPS 2.ª edic. Tubinga 1958) sobre la distinción «entre vivir la política y vivir de ella».

A este respecto distingue WEBER dos tipos de políticos profesionales, que luego trataremos trasladar, en lo posible, a cuantos ejercen actividades políticas en España: «Los económicamente independientes que pueden vivir para el partido y los otros, cuya posición económica les obliga a vivir de la política del partido».

Los primeros tienen mas posibilidades de actuar con independencia conforme a sus convicciones. A los segundos, el aseguramiento de supervivencia les coloca al servicio del partido.

En España, en las últimas legislaturas parlamentarias, viene predominando, el segundo tipo de políticos ante lo escasamente atractivo que resulta la dedicación a la política. Claro que esta desafección hacia la actividad política tiene sus ventajas para los partidos en lo que afecta a la disciplina, dedicación y permanencia, de sus dirigentes y parlamentarios, aunque también puede ser aplicable lo que WEBER decía, de forma algo quimérica, que «quien vive para la política y si pretende lle-

gar a ser un político importante, podría conseguirlo con más facilidad si su peculio le habilitara para ser independiente y, por tanto, válido».

Para ir perfilando un diseño de la clase política de la «élite» y de los liderazgos parece pertinente analizar lo que Mosca resaltaba de la clase política de su tiempo: «los mejores y los mas aptos para dominar un país no son necesariamente los mejores elementos ni intelectuales ni, sobre todo, moralmente».

B) INTENTO DE DISEÑO DE LA COMPOSICIÓN DE LA ACTUAL CLASE POLÍTICA ESPAÑOLA

De lo expuesto sobre la clase política parece oportuno para diseñar la composición de ésta en España a grandes rasgos, distinguir, siguiendo a Pareto, «a los que tienen parte notable en el gobierno y constituyen la clase electiva de gobierno» y «los restantes que serán la parte electiva no de gobierno».

La primera, con matices, es considerada por Pareto, por Max Weber y por Von Beyme como la élite o «clase dirigente», denominación que es extensible a cuantos, ocupando posiciones relevantes en diversos sectores de la estructura social, pueden influir en los comportamientos y decisiones de quienes realmente dirigen la política o el gobierno.

Para profundizar sobre la clase política actual de España, dentro de la limitación temporal que exige este tipo de intervención, ha de partirse de la reflexión de los cinco ámbitos de la política española.

El ámbito estatal incluye a los protagonistas de los procesos operativos de las instituciones constitucionales centrales cuyo marco competencial, resultante de la división de poderes, se desarrolla con actuaciones políticas relevantes tanto por su función como por el procedimiento de selección y nombramiento de sus componentes.

En la clase política central se podría incluir a los miembros del gobierno, en su acepción mas amplia (Presidente, Vicepresidentes, Secretarios de Estado y Jefes de Gabinete) que serían, aproximadamente, unas cien personas; a los componentes de las Cortes Generales (350 + 259), seiscientos nueve personas; a unos ocho de los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial por la posible afinidad política que influyó en su selección; y, además, al Defensor del Pueblo y sus dos Adjuntos, elegidos con conocimiento de los grupos parlamentarios.

La presencia femenina en este nivel de la clase política estaría actualmente integrada a nivel estatal por tres ministras (Educación, Cul-

tura y Deporte; Sanidad y Ciencia y Tecnología); por las dos presidentas de las Cámaras que integran las Cortes Generales y 99 diputadas (28,3 %) y 63 senadoras (24,3 %).

No obstante elegir las Cámaras ocho de los doce miembros del Tribunal Constitucional, no los incluimos entre la élite política por su función defensora de la Constitución por la extensa duración de su mandato y sus rigurosas incompatibilidades.

Esta clase política institucional, de ámbito estatal, con muy diferenciados matices de grado de politización, viene a estar integrada por unas setecientas sesenta y dos personas, de las que la auténtica «élite política», cuantificada con una alta dosis de subjetivismo, incluiría a no mas de cincuenta personas con muy diversos grados de influencia en la adopción de decisiones políticas.

La clase política autonómica, con criterios puramente estimativos o convencionales, podría considerarse compuesta por los diecisiete Presidentes Autonómicos, ciento noventa Consejeros de las Comunidades Autónomas, mas los miembros de las diecisiete Asambleas Autonómicas, que suman mil ciento treinta y ocho, pudiendo añadirse tres por Ceuta y otros tres por Melilla. Tampoco puede olvidarse la existencia de cuarenta y cuatro presidentes de Diputaciones, siete presidentes de Cabildos insulares y tres de Consejos insulares. A groso modo, la clase política autonómica se puede estimar compuesta por unas mil cuatrocientas cinco personas de diversa afiliación política.

De entre estos, la «élite política» regional podría estar integrada con una cuantificación convencional, que habría de tener en cuenta la diversidad poblacional, territorial y provincial de las Comunidades Autónomas, por unas ciento cincuenta personas con cargos de relieve diverso, pero influyentes en sus respectivas áreas territoriales.

En cuanto la composición femenina de la clase política a nivel autonómico podría estar integrada por treinta y siete diputadas autonómicas y cuarenta Consejeras, miembros de Consejos de Gobierno.

Si analizamos el ámbito municipal, donde se han creado numerosos minipartidos de ámbito local, el cálculo se complica para determinar este nivel de la clase política. Si optamos como primera aproximación por todos los alcaldes de España, llegaríamos a ocho mil ciento cinco mas, por estimación, a sesenta y tres mil doscientos catorce concejales.

En tal caso, la suma de cargos políticos alcanzaría la cifra de setenta y una mil trescientas diecinueve miembros de la clase política local.

La actividad política mas «a pié de tierra» y con mayor contacto con la ciudadanía se desarrolla en la actuación municipal. Para establecer aquí una élite política la reducción puede hacerse limitándonos a incluir, como media, al alcalde y cuatro concejales en las capitales de provincia y en las veinticuatro ciudades cuya población es superior a 90.000 vecinos.

Esta élite política municipal difusa sería de $(52 \times 6) + (24 \times 6) =$ cuatrocientas cincuenta y seis personas.

Finalmente puede considerarse la existencia de una clase política de proyección europea a través de su elección como miembros del Parlamento Europeo y subsiguiente incorporación a los diversos grupos parlamentarios y partidos de ámbito europeo. Estaría formada por sesenta y cuatro eurodiputados a los que podemos sumar unas veinte personas de asesores y apoyo de los europarlamentarios.

Sin perjuicio de haber contrastado que era difícil encontrar una persona capaz de citarme el nombre de mas de diez eurodiputados y que, salvo un muy reducido número de notorios, la gran mayoría de los elegidos, desafortunadamente, son unos desconocidos para la gran mayoría de sus electores. Estas consultas electorales europeas han venido contemplándose mas, como unas primarias de contraste del estado de apoyo a las opciones políticas estatales, que como un verdadero ejercicio de soberanía popular para conformar el Parlamento de la Unión Europea. La élite española de proyección europea no pasaría de quince personas.

Sin pretender realizar un estudio de Sociología Política como los publicados, entre otros, por los profesores Juan Manuel Cuenca y Soledad Amado «Los poderes y sus hombres» o «La enciclopedia política y atlas electoral» del periodista Raúl Heras o, «Clase, política y Nacionalismo en el País Vasco» del profesor Juan Díez Medrano, con lo expuesto se puede correr el riesgo de establecer alguna contabilización de clase política y la élite política.

El cuadro convencional de miembros podría estimarse en la siguiente composición:

Ámbito	Clase Política	Elite Política (forma parte de la clase)
Estatal	762	50
Autonómica	1.199	150
Local	71.319	456
Europea	94	15
TOTALES	73.374	571

Esta cuantificación, caracterizada por un alto grado de opinión subjetiva, podría completarse con la información que amablemente me facilitaron los Secretarios Generales del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero Español, a los que reitero las gracias, así como a la Dirección General de Régimen Local.

Ello nos permite establecer una aproximación al ámbito partidocrático que por supuesto incluye mucho de lo que hemos considerado anteriormente, y que se ha realizado, únicamente, sobre los dos partidos estatales que conjuntamente suman (183+125) trescientos ocho diputados en los dos grupos parlamentarios del Congreso, o sea el 88 % de los escaños de la impropia y llamada «Cámara Baja», y (150+69) doscientos diecinueve Senadores, que suponen el 84,55 % de la Cámara Alta.

Los datos facilitados por el Partido Popular son los siguientes:

PARTIDO POPULAR - PP:

- N.º de militantes: en mayo de 2001 alcanzarían 625.353 afiliados al P.P.
- N.º de militantes, aproximados, que participan en los órganos directivos (colegiados o individuales): unos 7.000
- N.º de Parlamentarios estatales:
 - 183 Diputados
 - 150 Senadores
 - 27 Eurodiputados
- N.º de Parlamentarios Autonómicos: 431
- N.º de Alcaldes y Concejales:
 - 3.789 (28 de capitales de provincias)
 - 24.625 Concejales
 - 20 Presidentes de Diputación

PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL - PSOE:

- N.º de militantes: 420.000, según los datos facilitados en mayo de 2001, si bien los medios de comunicación han informado de alguna reciente actualización.
- N.º aproximado de militantes que participan en los órganos directivos (colegiados e individuales): 1.444
- N.º de Parlamentarios estatales: 193
- N.º de Parlamentarios autonómicos: 434
- Consejeros en Gobiernos autonómicos: 76
- N.º de Alcaldes y Concejales: 2.550 y 21.917

Estos datos ponen de manifiesto que del P.P. habría que seleccionar de un total de $(7.000+360+431+3.789+24.625+20)$ unas treinta y seis mil personas, a las que habría que añadir las que están en tareas de gobierno, si bien, en gran parte de ellas están ya incluidas el grupo directivo o el de parlamentarios.

Por su parte, el PSOE requeriría en su proceso de selección de responsabilidades diversas entre $(1.444+193+434+76+2550+21.917)$ veintiséis mil seiscientos catorce.

Resumiendo:

Clase política:

- P.P. = 625.353 afiliados
- PSOE = 420.000 afiliados
- Otros = 100.000 afiliados (estimación)

TOTAL = 1.145.353

Elite Política:

- P.P. = 36.000 5,7 % de la militancia
- PSOE = 25.614 6,09% de la militancia
- Otros = 6.000 6,00% de la militancia (estimación)
(42 diputados+40 Senadores)

TOTAL = 67.614

Dentro de la élite puede establecerse un núcleo esencial, en términos reductores, lo que llamaríamos «grupo dirigente» o «líderes» que, por su posición relevante en los partidos, son los que señalan la estrategia básica, influyen directa o indirectamente en la composición de la élite, actúan muy directamente en la selección de los candidatos para parlamentarios estatales y autonómicos y, en el supuesto de gobernar, obtienen la investidura y componen su equipo de gobierno y, de encontrarse en la oposición, visualizan la posible alternativa de gobierno.

Con todo lo que esta concreción puede tener de convencional, considero que en el P.P., sin perjuicio del liderazgo incuestionable de su Presidente, unas seis personas de su organización central y parlamentaria y unas ocho de localización autonómica, componen el nivel de liderazgo, es decir 1 + 14.

En el PSOE, cuyos equilibrios internos de poder solo conozco por los medios de comunicación, situaría el liderazgo, además del obtenido congresualmente por su Secretario General, en unas seis personas de la estructura central (incluido alguno de los históricos) y otros seis de los liderazgos autonómicos, en general, bien definidos.

C) ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA CLASE POLÍTICA

Desafortunadamente no se ha publicado un trabajo, con un alcance temporal de los veintidós años de vigencia constitucional que realice un profundo análisis. No obstante, un estudio sobre la «Elite política española y la transición a la democracia» se publicó en el número 48 de la revista «Sistema», en mayo de 1982, como aportación conjunta de los sociólogos Salustiano del Campo, José Féix Tezanos y Wifredo Santín.

Únicamente se han publicado algunos estudios circunscritos solamente a alguna de las legislaturas parlamentarias, por lo que me centraré, por mi parte, a una visión general de las siete legislaturas de las Cortes Generales, con especial atención a la situación actual.

Siguiendo la metodología de Von Beyme podríamos señalar algunos elementos caracterizadores de la clase y élite políticas en España:

1. Sus componentes, en la legislatura constituyente y en la primera constitucional (1979/1982), carecían, en su mayoría, de experiencia alguna de gobierno y de actuación política institucional. En el Congreso en 1977, el 41 % de los diputados tenían menos de 40 años. Si bien el PCE fue continuista manteniendo a algunos de los líderes que lo fueron desde la Guerra Civil, a partir de la III Legislatura fueron desplazados. En el PSOE se produjo una profunda renovación de líderes y cuadros, como señala del Campo.

2. En los últimos veinte años se ha desarrollado un limitado proceso de formación de miembros de la clase política, mediante una actuación escalonada en la vida municipal, autonómica y parlamentaria o de gestión central.

3. Una creciente desideologización debido a los siguientes factores, apuntados anteriormente:

- a) Debilitación de la polarización entre derecha e izquierda con aproximaciones programáticas tendiendo a posiciones partidistas mas centradas y, generalmente, mayoritarias, que inciden, especialmente, en las áreas de derechos y libertades, política exterior y de defensa y macroestrategias económicas y de asistencia social.
- b) Menor atención de los partidos a la formación ideológica de sus militantes al orientarse la dialéctica política mas hacia realizaciones o prestaciones o calidad de servicios.

- c) Mayor dispersión de escenarios donde viene desarrollándose la actividad política: europeo comunitario, estatal, autonómico, regional y local.
- d) La concepción de una sociedad civil «no burocrática y libre» con sentimientos antipartidistas y un estilo político antiideológico», como señala Von Beyme, con una nueva capacidad de integración de la clase política, como se pone de manifiesto en los llamados «acuerdos de Estado».
- e) La alta proporción de funcionarios, como destacan del Campo, Tezamos y Santín, «constituye un factor que favorece poco el espíritu de iniciativa y de innovación: el funcionario, en general, opera con criterios de lealtad, jerarquía y subordinación y suele transplantar al plano político los principios del orden burocrático; de ahí, que en gran medida, plantee su «carrera política» como una verdadera «carrera funcional».

4. Superación de los métodos clásicos de reclutamiento, especialmente de la élite política.

El origen social elevado, los conocimientos procedentes de una formación superior y la experiencia de gestión en el ámbito de la política o fuera de ella aparecen notoriamente superados como elementos selectivos de los parlamentarios a partir de 1977, pudiendo considerarse plenamente superada la calificación de Pareto de «cementerio de aristocracias del intelecto».

En muy limitadas ocasiones se acude a la formación especializada, únicamente para las candidaturas al Parlamento Europeo se suele requerir, aunque no siempre, el dominio del inglés, francés o alemán.

En el ámbito local la selección de candidato a las concejalías predominan criterios de arraigo y conocimiento, y una presunta competencia, que, sin embargo, no tienen la misma consideración en las capitales o ciudades mas importantes donde inciden factores de una cierta especialización. En numerosas consultas electorales se contrasta hasta qué punto la confianza en la persona de un buen gestor prima sobre la identidad ideológica.

En la selección de candidatos municipales inciden factores diversos como son la posibilidad de establecer coaliciones, las expectativas de alcanzar mayoría, o de aceptar trabajar en la oposición, así como por la debilidad del componente ideológico con los riesgos de transfuguismo o renuncias, ya que se comprueba el fenómeno de lo intercambiable de las adscripciones.

En el ámbito autonómico, opera ya mas directamente el aparato directivo del partido en la selección de candidatos para la Asamblea, sin perjuicio de tener que aceptar una distribución armónica de procedencia provincial o comarcal, si se trata de alguna de las seis comunidades uniprovinciales. Las Consejerías autonómicas se atribuyen en función de los núcleos de poder que existen en el partido gobernante y de una presunta capacidad para asumir el área, teniendo que negociar, con mayor complicación, con otras formaciones, repartos de poder, como el actual de Baleares en que se opera a nivel de Consell Autonómico e Insulares.

Sobre los órganos centrales, es decir Gobierno, Parlamento y cargos institucionales en los que participan las dos primeras, nos ocupamos en los siguientes rasgos.

5. Escasez o penuria de órganos internos de los partidos para la formación de sus militantes y parlamentarios. En las primeras legislaturas resultó inevitable tener que seleccionar a la mayoría de los parlamentarios sin un bagage de experiencia, cuando menos en la gestión municipal.

Incluso, actualmente, todavía una buena parte de los parlamentarios nacionales llegan a ser candidatos sin haber pasado por la experiencia de una «carrera política», contrariamente a lo que ocurre en la mayoría de los partidos ingleses, franceses o en los alemanes, en los que se inicia la actividad en el ámbito municipal, o desde los länder, para la posterior ascensión al nivel federal.

6. En cuanto a la procedencia sociológica, la dinámica de élite burguesa y trabajadora en el seno de la política se encuentra prácticamente superada después de las dos primeras legislaturas, al menos a nivel estatal.

La principal procedencia de reclutamiento de la clase política y, singularmente en los que hemos considerado anteriormente como la élite, son las clases medias y dentro de ella, en lo que podríamos llamar la «clase funcionarial», con lo que se mantiene, en alguna medida, el rasgo de burocratización que caracterizó a las élites políticas de la Dictadura de Don Miguel Primo de Rivera y del régimen del 18 de julio.

La mayoría del electorado no requiere una identificación de extracción social, pues una amplia clase media mas homogeneizada, aunque con extractos, permite seleccionar, salvo excepciones, a la mayor parte de la clase política para los cuatro niveles que hemos venido considerando (estatal, autonómico, local y europeo).

No nos detenemos en la consideración del origen social o de los niveles de reclutamiento de los partidos antisistema, como la H.B. vasca, con sus mutantes denominaciones ya que constituye una «contra élite» de izquierda y que acude, incluso a los ámbitos parlamentarios, utilizando un vestuario impropio.

Podemos decir que actualmente, en general, respecto a la selección de la clase política la procedencia social y el nivel educativo tienen una importancia relativa.

El predominio, a nivel parlamentario estatal, de la formación universitaria es un hecho contrastado, pero dentro de la titulación superior, predomina la procedencia de funcionariado de nivel medio.

Un hecho positivo es la lenta, pero progresiva, incorporación de la mujer a la clase y élite política, ya que partiendo de un 8% en 1997, se alcanza ahora un porcentaje medio en toda la estructura superior de un 25 %, siendo de destacar que, si bien es cierto que ninguna de las diecisiete comunidades autónomas está presidida por una mujer, desempeñan la gestión de alcaldías de ciudades relevantes y que a nivel estatal presiden las dos Cámaras parlamentarias y, actualmente hay tres Ministras y varias Secretarías de Estado en el gobierno de la Nación.

La procedencia sindical es escasa, fenómeno que incluso se acusa en un partido tan unido a las Unions como es el Laborista británico.

Como este estudio no tiene la pretensión de transformarse en un trabajo sociológico, porque no es materia respecto a la que tenga la menor autoridad, y por la limitada extensión del mismo, he examinado el Directorio de la VII Legislatura del Congreso de los Diputados, editada por la Secretaría General de la Cámara y del mismo resultan algunos datos orientativos sobre la composición actual de la élite parlamentaria.

Se detecta en los diputados una clara mayoría de procedencia universitaria, siendo más los del nivel superior que los titulares de diplomaturas universitarias. La gran mayoría son juristas, con presencia notoriamente menor de médicos, economistas, licenciados en filosofía y letras, y algún ingeniero superior y técnico.

Escasa presencia, entre los actuales 350 diputados, de funcionarios procedentes de los cuerpos con mayor nivel retributivo: 2 Letrados del Consejo de Estado; 4 Abogados del Estado; 4 Diplomáticos; 1 Registrador de la Propiedad; 4 Inspectores Tributarios y Economistas y no más de 10 Catedráticos de Universidad.

De un examen no minucioso, resultan, como ya indicamos, muy escasa presencia de sindicalistas y de quienes se identifican profesio-

nalmente como «trabajador industrial», «maestro industrial», «soldador» y «ajustador mecánico».

Se constata cierta presencia de Profesorado de los dos primeros tramos de la actual estructura de la enseñanza (LOGSE Y ESO), y pocos procedentes de cátedras de Instituto.

En una publicación titulada «El Congreso de los Diputados en España», dirigida por la Profesora Doña Antonia Martínez, se incluye un estudio de la Profesora Doña Pilar Gangas que pone de manifiesto que en la VI Legislatura, la ocupación de los diputados era la siguiente:

— Abogados	10,0%
— Técnicos	9,3%
(Ingenieros, médicos, arquitectos)	
— Altos funcionarios	15,7%
— Otros funcionarios	9,7%
— Profesores Universidad	15,0%
— Otros Profesores	17,0%
— Directores	3,0%
— Empresarios	2,0%
(de negocio menor)	
— Trabajador de cuello azul	2,0%
— Trabajador de cuello blanco	5,0%
— Sector primario	1,0%
(agricultor)	
— Otros	2,7%

No se detectan grandes diferencias entre la procedencia profesional de los diputados de los dos principales partidos estatales, así como de los de ámbito autonómico.

No hay todavía, un claro predominio de funcionarios pero las incompatibilidades, la insuficiente retribución y otras condiciones de la actividad estimo que la situación se alterará hacia el funcionariado, como ocurre ya en el Parlamento Alemán. Es posible que una buena parte del funcionariado provenga de la docencia.

La edad media de los diputados habría que situarla próxima a los cuarenta y cinco años.

Con todo, la profesión y la formación profesional tienen actualmente en España cierto nivel de influencia en las posibilidades de una carrera política.

7. La ausencia de valoración positiva de la actividad política ha alejado de los cargos políticos a la intelectualidad de prestigio, tanto a

escritores, como a los artistas, investigadores, científicos y miembros de las Reales Academias, Instituciones y Fundaciones Culturales.

Esta élite de la sociedad no está presente en una Cámara muy apropiada, como sería el Senado, ni en los órganos colegiados de los partidos políticos y prácticamente están ausentes de todas las Instituciones constitucionales.

8. De los cuatro Presidentes del Gobierno que han desempeñado la función desde 1977, sólo dos tienen la condición de funcionarios públicos, pero de ello nos ocupamos mas adelante en el apartado dedicado al liderazgo.

Las carreras políticas, con rápido ascenso a posiciones preeminentes, quedan favorecidas en función del éxito de apoyos que se consigan en el seno de la organización partidista, pues como señala Pasquino, y es aplicable a España, en el que es una realidad el «Estado de Partidos», la trayectoria o la carrera política de hombres y mujeres que han llegado a formar parte de la clase política «es, para la gran mayoría, una carrera de partido, en el partido y por el partido».

9. La clase política no es ajena en su élite a las mutaciones que se dan en la Sociedad española en las relaciones familiares y, aunque en los personajes mas significativos se visualiza una estabilidad, el fenómeno de divorcios y de comportamientos privados no han sido objeto de especial atención por los medios de comunicación y no ha tenido la misma transcendencia en la vida política que en los Estados Unidos o en la Gran Bretaña, siendo el tratamiento de estos asuntos mas semejante al que opera en Francia, sin dejar de destacar que, en general, en la clase política española hay un notorio nivel de estabilidad.

10. Una de las características que pueden originar un mayor interés es el grado de profesionalización de la clase política y esencialmente de lo que hemos definido como su élite.

Nuestro, varias veces citado Von Beyme, señala como indicadores a este respecto los siguientes:

- Número de años en ejercicio desde que se alcanzó el primer cargo político importante.
- Actividad profesional adicional simultaneada (de ser posible) con los cargos políticos.
- Disposición a regresar a la profesión de partida.

Aplicando estos índices a la clase política española arriesgaríamos las siguientes aseveraciones:

- a) Cada vez es mayor la tendencia a la profesionalización de los políticos, en los cargos que constituyen la élite.
- b) La burocracia típica de los partidos tiene muy limitadas posibilidades de introducirse en el Staff de los partidos, contrariamente a lo que temía Michells.
- c) En España solo excepcionalmente, se puede hablar de una tendencia a crear puestos que faciliten la salida de los cargos políticos.
- d) La permanencia en los cargos públicos y en los de liderazgo o dirección de los partidos, no puede considerarse en España como duradera, pero en todo caso, es limitada.

Ninguno de los líderes que protagonizaron los consensos constitucionales entre 1977 y 1978, está en la política activa, salvo Don Felipe González que sigue siendo diputado con alta influencia en su partido, pero sin ejercer cargo de vinculante responsabilidad.

De la composición de las Cortes Constituyentes elegidas el 15 de junio de 1977, sólo quedan en sus escaños, y alguno con paréntesis de ausencia en alguna legislatura, no mas allá de quince personas entre Congreso y Senado. De los ponentes constitucionales solo uno (Don Gabriel Cisneros) sigue siendo diputado y otro senador (Don Jordi Solé Tura).

En las dos últimas legislaturas (VI y VII) se ha producido una numerosa renovación de diputados y senadores.

Sin embargo en el nivel máximo del liderazgo autonómico es donde se acusa una mayor estabilidad, debido a la persistencia y estabilidad de las mayorías políticas (Andalucía, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia y País Vasco).

- e) La escasa movilidad del profesorado en su situación profesional explica su proclividad de acceder, entre otras motivaciones a la actividad política por una mejora retributiva y una actividad menos rutinaria, sobre todo al tener asegurado el posible regreso a su puesto como enseñantes.

En resumen, aunque hoy está acreditada la falta de base científica de los planteamientos de Michells sobre la «Ley de hierro de las oligarquías» partidistas, en España en estos veintitrés años de funcionamiento del sistema democrático se ha dado una razonable movilidad en la clase política en los cuatro niveles, salvo las excepciones autonómicas, antes apuntadas. Podría

señalarse una duración media de la ocupación de cargos representativos de unos ocho años.

- f) Cada vez es mayor la tendencia al «full time job» en la política pues la diversidad de incompatibilidades que concurren en diverso grado en los cargos de mayor relevancia y la escasa disponibilidad para desempeñar con eficacia y responsabilidad otras actividades, impulsa a un amplio sector de la clase política a dedicarse plenamente a esta actividad.

Esta dedicación no es contemplada en muchos casos por los electores que mantienen imágenes tradicionales, considerando como mas aptos para la función y para dar acceso a los que por su profesión o actividad anterior aparecen mas como especialistas que como generalistas.

En España, a pesar que la tendencia general en Europa es hacia el político profesional, se le observa con recelo, aunque con el tiempo, se va extendiendo una idea que la experiencia profesional y la cualificación es producto del ejercicio de la actividad y la complejidad cada vez mayor de asuntos y de exigencias de la ciudadanía, lo cual requiere una especial dedicación y atención a la actividad pública. Esto se acredita por la práctica desaparición de las Cámaras de personas sin, al menos, un bagaje universitario y la presencia de titulados, no solamente juristas. La creciente complejidad de la política requiere, a veces, el acceso de verdaderos especialistas prestigiosos a los cargos de responsabilidad.

11. El acceso a cargos políticos desde la élite de otros sectores es notoriamente escasa, salvo la procedencia del funcionariado. En España, como en casi toda la Unión Europea, es muy excepcional que se reclute, como en Estados Unidos, altos cargos de empresas o, incluso, empresarios para ocupar cargos de relevancia política.

La presencia de empresarios o personas señaladamente ligadas a ellos, que actúen como auténticos «lobys», fenómeno que describen por Javier Paniagua y J.A. Piqueras en «Poder económico y poder político», situándolo en el marco de vigencia de la Constitución de 1876, no tiene el menor paralelismo con la clase política actual.

Menos excepcional, aunque hoy ya escasísimo, es el fenómeno inverso del paso del cargo político a posiciones relevantes en el ámbito financiero o empresarial.

12. El impacto modernizador que ha alcanzado a la clase política española ha permitido que ésta haya asumido la estrategia empresarial que es procedente introducir en la actividad política, para superar los intentos de transformación de numerosas organizaciones de intere-

ses o sectoriales en «contraélites» (Von Beyme), con el propósito de desplazar al habitual protagonista del escenario donde se adoptan las decisiones sobre normas, prioridades y actividades de la Sociedad.

Además, la clase política y, especialmente, su élite se encuentra frecuentemente con el fenómeno de la escasa cooperación de sus partidarios, la progresiva desideologización de la militancia y el pragmatismo de los grupos económicos y sociales que establecen aproximaciones impulsando todo ello a que las campañas electorales, en su publicidad y medios estén orientadas por estrategias vendedoras y técnicas puramente comerciales de colocación del mejor producto.

Pero su implantación en España, ha supuesto un aumento de gastos y necesidades financieras que han sido objeto de nuevas regulaciones y aportaciones generosas de los Presupuestos, pero insuficientes ante el número de campañas que ya mencionamos y un modelo de publicidad muy gravoso.

No es ajeno a este fenómeno el factor «mano de obra», que evidencia que para determinados trabajos (tales como pegar carteles, embuchar sobres, organización de mítines) la militancia es renuente y hay que contratar operarios retribuidos, así como aceptar la colaboración de gestores o técnicos de campañas, procedentes de empresas privadas que facturan onerosamente la prestación de sus servicios.

La necesidad de acudir continuamente a la información demoscópica es también un capítulo gravoso para los partidos.

La escenificación de las campañas y aparición en los medios de comunicación audiovisuales sitúa a la élite política en la necesidad de contratar diversas tecnologías de imagen dentro de cierto proceso de comercialización de la política.

La clase política se ve obligada a adaptarse a los nuevos avances tecnológicos (por ejemplo internet) y como resalta Von Beyme «la clase política es activa..., pero solo actúa con éxito en el marco de las constricciones sociales».

Todo lo expuesto conduce, como acertadamente expone el citado tratadista alemán, a que los partidos se convierten en «pensionistas de Estado» y que ante las necesarias precauciones legislativas, limitadoras de la financiación privada, los Presupuestos tienen que subvencionar el normal funcionamiento de la clase política, de los partidos en que se encuadra, de los gastos organizativos ordinarios, así como los de las campañas electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios. Además hay que añadir la retribución de los cargos públicos y de los parlamentarios y las ayudas a las Fundaciones culturales políticas.

Aunque las retribuciones parlamentarias y las de los máximos altos cargos del Ejecutivo estén en España prácticamente bloqueadas, la continua demanda de aumento de las dotaciones para los gastos antes señalados, ante la insuficiencia de cuotas y donativos, genera un elevado desagrado en la opinión pública cuestionándose las subvenciones crecientes a la actividad política mientras no se cuestionan, con la misma intensidad, otras como las sindicales, religiosas, benéficas, culturales o de solidaridad con el exterior.

D) LOS LIDERAZGOS EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

Quedaría incompleta esta sintética exposición del componente humano de la clase política, si no nos detuviéramos a exponer, aunque fuera someramente, como se configuran los liderazgos unipersonales en la cúspide de la pirámide jerárquica de los partidos políticos.

Los estudios que se han realizado en Ciencia Política sobre el liderazgo han encontrado un cierto rechazo procedente de una concepción colegiada y compuesta del poder en las democracias pluralistas, considerando que la plena realización de los liderazgos es mas propia de los caudillajes que se asientan en sistemas totalitarios. Existe una tendencia a considerar que los liderazgos en las democracias surgen únicamente en situaciones de crisis y como un hecho excepcional (Bismark, Clemenceau, Roosevelt, Churchill, De Gaulle).

Otra dificultad procede de la aplicación multidisciplinaria del término liderazgo ya que se aplica a otras muchas manifestaciones direccionales de la actividad social.

En una excelente tesis doctoral, recientemente publicada como ensayo en la colección Cuadernos y Debates del CEPC, bajo el título «El liderazgo político en la sociedad democrática» y de la que es autor el profesor Antonio Natera Peral, que he seguido, distingue entre tres acepciones del liderazgo:

- a) como rasgo o cualidad de una persona;
- b) como atributo de una posición y
- c) como categoría de comportamiento.

Respecto a los rasgos personales hay algunas coincidencias entre los estudiosos de la materia, como la inteligencia, perspicacia, seguridad, confianza en si mismo, sociabilidad y perseverancia y una diversidad de otras cualidades. Este enfoque ha evolucionado y ha perdido

relevancia. Sin embargo, otros autores señalan que en los liderazgos predominan las conductas o lo que hacen, bien, cumpliendo sus tareas o, bien, orientando a las personas. En concreto el líder, según esta posición, se reconoce por la fijación de objetivos, de la planificación de la estrategia a seguir y por la eficacia puesta de manifiesto por la consecución de resultados.

Finalmente, respecto al tercer enfoque, los politólogos (Vroon, Yetton, Blanchard, Donnelly, Northouse) consideran que la aparición de los liderazgos depende mas que de cualidades o aciertos de una diversidad de variables circunstanciales, en los que se reclama un cierto nivel de liderazgo, o que propician su aparición.

Nos extenderíamos mas de lo preciso ocupándonos del llamado enfoque del «Nuevo liderazgo», que se centra en definir una visión de objetivos y en la capacidad de propiciar o conseguir cambios sustanciales.

No es posible, dada la variedad de enfoques académicos sobre el liderazgo, dar una definición de general aceptación ya que el citado profesor Natera reproduce en una tabla once acepciones propuestas, la mayoría de ellas procedentes de sociólogos y politólogos norteamericanos, partiendo de los catálogos de definiciones de Hughes, Ginnett, Yukel y Phillips.

Me ha parecido la definición mas completa y acertada la de Jago: «Un proceso y una propiedad. Como proceso, liderazgo consiste en el uso de la influencia no coercitiva para coordinar y dirigir las actividades de los miembros de un grupo organizado hacia el logro de los objetivos del mismo. Como propiedad, liderazgo es el conjunto de cualidades o características que se atribuyen a aquellos (los líderes) percibidas por el empleo exitoso de tal influencia».

No puede omitirse la aportación de Max Weber con su diseño del liderazgo-carismático, en el que resalta la creencia de sus seguidores y la entrega anímica al «carisma» de su «conductor o caudillo». El sociólogo austriaco resalta el factor de esperanza de medios o ventajas que esperan los seguidores.

En el proceso político que se inició con la transición hasta el 2002 se han dado algunas circunstancias que han favorecido la aparición de diversos liderazgos procedentes de la élite de los partidos políticos.

Entre las mencionadas circunstancias favorecedoras de los liderazgos señalamos:

- a) La extraordinaria dimensión de la tarea de sustituir un modelo de régimen político como el entonces vigente, personalista y

antidemocrático, por un sistema democrático y plural, mediante una ruptura «pactada».

- b) La trascendencia de la actividad constituyente y de su desarrollo estructural y normativo partiendo de la nueva norma fundamental, durante un extenso periodo de tiempo.
- c) La incorporación de España al concierto internacional (Consejo de Europa, OTAN y Comunidades Europeas) dota al estadista que gobierna de una dimensión supranacional y de una imagen de pertenencia al selecto grupo de líderes que integran los Consejos Europeos de la Unión Europea.
- d) El bipartidismo imperfecto que ha venido caracterizando a la actividad política, ha favorecido el desdoblamiento de un líder de la opción gobernante y otro líder de la oposición (que incluso tuvo una limitada institucionalización).
- e) La influencia de los medios audiovisuales durante el proceso de la Transición contribuyó a potenciar el creciente fenómeno de la personalización del poder y de la identificación del líder partidista, ya esté en el Gobierno o en la Oposición, con las opciones políticas de procedencia. Lo expuesto se constata en las campañas electorales, tanto en la imagen de la cartelería, como el protagonismo de los líderes en los mítines o intervenciones televisivas o radiofónicas que suscitan real atención o audiencia.
- f) Complementa este conjunto de factores el modelo de órgano de la función ejecutiva que se propusieron diseñar los constituyentes, para asegurar la pretendida estabilidad política. La Constitución Española propicia un modelo «cancillerista» en el que el presidente es objeto de la investidura parlamentaria, nombra y cesa libremente a los miembros del Gobierno; preside los Consejos de Ministros, dirige la actividad política y distribuye cometidos, disuelve anticipadamente las Cámaras, decide presentar la cuestión de confianza, convoca el referéndum consultivo, es objeto de la moción de censura cesando todo el gobierno, si triunfa, si dimite, fallece o se han celebrado elecciones. Todo ello supone posicionar al Presidente del Gobierno en un nivel de notoria preponderancia que propicia el liderazgo político.
- g) Finalmente, tanto el sistema electoral como los estatutos de los partidos son factores complementarios de la aparición y consolidación de liderazgos políticos en la España democrática,

que permitiría aceptar la definición telegráfica del francés Blondel sobre esta posición: «El poder que ejercen uno o mas individuos para dirigir a los miembros de la nación hacia la acción».

Expondremos a continuación, aún con el riesgo de abrir otra polémica, los liderazgos que con distinta intensidad y diferente ámbito territorial, a mi juicio, se han manifestado en el período 1978/2001.

Si analizamos rasgos comunes, podríamos decir conforme a lo expuesto anteriormente, que, en general, concurre una acumulación de cualidades personales concurriendo circunstancias propicias, pues como destacaba J.M. Burns el liderazgo es producto de ambición y oportunidad. Estamos contemplando liderazgos individualizados, no colegiados, y que los juegos de poder han supuesto influencias políticas, no rutinarias, basadas tanto en posiciones de autoridad, como en habilidades o inteligencias para acceder a los niveles máximos del poder y conservarlo con la mayor aceptación posible basada en actividad dinámica, impulso y comunicación.

Estableciendo una distribución por niveles, podemos señalar, aún a riesgo de erróneas exclusiones:

A) Liderazgos de Carácter Estatal:

- **ADOLFO SUÁREZ:** (1976-febrero 1981): Presidente del Gobierno y de la Unión de Centro Democrático (UCD).
Dos fases: la primera de indiscutido liderazgo desde junio de 1977 hasta mayo de 1980. Cuestionada parcialmente desde julio de 1980 hasta su dimisión en febrero de 1981.
- **LEOPOLDO CALVO SOTELO:** (febrero 1981-diciembre 1982): Presidente del Gobierno, con insuficiente liderazgo sobre la UCD por las divisiones internas que heredó en febrero de 1981.
- **FELIPE GONZÁLEZ:** (1977-1995), Secretario General desde el Congreso de Suresnes, se consolida como líder del PSOE desde las elecciones de junio de 1977, liderando a la oposición durante cinco años, con un paréntesis de cuatro meses en 1979 y alcanzando máximo nivel de liderazgo entre octubre de 1982 y 1993, con tres mayorías absolutas.

Se inicia una debilitación a partir de 1993. Dimite en 1996. Alta consideración europea cuyo Consejo preside en 1989 y 1991.

- **MANUEL FRAGA:** (1980-1991). Pese a las dificultades con su liderazgo mantiene la supervivencia electoral de A.P., iniciando la conversión de A.P en el Partido Popular, en el IX Congreso en 1989, para promover la presidencia de José María Aznar en el X Congreso (Sevilla 1991), lo que permitirá que después el partido renovado gane dos elecciones generales. No ha gobernado en España, pero sí continuamente en Galicia.
- **JOSÉ MARÍA AZNAR:** (1991-2000). Consolidó progresivamente su liderazgo en el PP, con el que gana con mayoría relativa las elecciones de 1996 y con absoluta las del 2000. Recientemente ha confirmado públicamente, y ante su partido reunido en su XIV Congreso, que no desea ser el candidato electoral a la Presidencia del Gobierno y que tampoco ejercería la Presidencia del partido, decisión ejemplarmente meritoria, y sin precedentes, cuando se gobierna en mayoría absoluta y con plena confianza de su partido. Ejerce, actualmente, la Presidencia del Consejo europeo.

La clase política española ha producido desde 1977 los liderazgos necesarios en el ámbito partidista, que han conseguido una proyección nacional e incluso internacional.

B) Liderazgos Autonómicos:

Las circunstancias de la estructura del poder autonómico facilita la producción de líderes. Se han caracterizado por un notorio proceso de personalización del poder y una estabilidad muy acusada, pues alcanzan mayoría absoluta o suficiente para su permanencia.

Citaremos como los significativos los que han desempeñado la presidencia de los órganos de gobierno y los partidos de ámbito regional con mas acusada continuidad.

En estos líderes concurre una acumulación de las características que señalábamos en la somera exposición de la teoría del liderazgo.

Estos líderes consiguen de los medios informativos de sus ámbitos territoriales, una actitud menos agresiva que la que han tenido

que soportar, en determinados momentos, los liderazgos estatales. Destacamos como los más estables: Pujol (Cataluña); Ibarra (Extremadura); Bono (Castilla-La Mancha); Fraga (Galicia); Zaplana (Comunidad Valenciana); Chaves (Andalucía); Ruíz-Gallardón (Madrid) y Arzalluz (en cuanto viene presidiendo desde 1981 al partido de gobierno del País Vasco, aunque no concurre a elecciones desde 1982).

C) Liderazgos Locales:

En el trabajo de investigación del Profesor Antonio Natera, al que me refería anteriormente, uno de sus aspectos mas meritorios es la parte que dedica al liderazgo local, orientando su investigación hacia el estudio de treinta y cinco municipios de mas de 15.000 habitantes en los que se comprueban liderazgos que garantizan la permanencia por varias reelecciones de los Alcaldes. Lo mas característico está en resaltar la importancia del comportamiento político del Alcalde en sus ámbitos de dominio político; la personalización de la actuación y la importancia de la percepción que de ellos tienen los vecinos.

Muy interesante resulta la importancia que en la valoración de Alcaldes ha supuesto sus logros en solucionar problemas a corto plazo; el predominio de la improvisación sobre la planificación detallada y la posesión de una actitud predominantemente reactiva, ante los problemas y demandas municipales, mas que anticipativa.

Finalmente recoge hasta cinco tipos de estilos decisorios, que a veces se acumulan en un mismo alcalde, destacando el estilo individualista autocrático, combinado con el «incremental».

La gestión municipal por su mayor proximidad al ciudadano y la inmediatividad de sus exigencias considero que es el que permite conseguir un liderazgo superior al que proporciona en su propio partido.

Algunos casos estabilidad en la función, desempeñada con estilos diferenciados serían los de Francisco Vázquez (Coruña); Rita Barberá (Valencia); J. Cuerda (hasta 1999 en Vitoria); Joaquín Nadal (Girona) y José María Álvarez del Manzano (Madrid), todos ellos modelo de Alcaldes emprendedores, populares y, en cierta medida, individualistas.

A veces circunstancias de extraordinaria gravedad permiten a los Alcaldes conseguir o consolidar liderazgos excepcionales como el del Alcalde Guliani en New York, pues la gestión local sitúa a los ediles en primera línea de actuación y, por tanto, de éxito o fracaso.

VII. La política y la clase política realidades sociales de imagen deteriorada. El necesario cambio de valoración como reconocimiento de su aportación a la convivencia y desarrollo democrático

A) EL LARGO RECORRIDO HASTA LA CONSIDERACIÓN DE LA POLÍTICA COMO ACTIVIDAD SOCIAL BÁSICA Y SU GENERALIZADO DETERIORO

En los estudios, monografías, trabajos de investigación y encuestas demoscópicas se constata la existencia de una actitud mayoritaria de cierto rechazo, prevención y sospecha ante la actividad política y la actuación de los partidos y la clase política, exteriorizada por las opiniones públicas, incluso en los Estados con mayor antigüedad y arraigo de sus instituciones democráticas.

Respecto a la política como actividad, las actitudes negativas que se detectan en España, como ya hemos anticipado, tienen su origen en causas de muy diversa naturaleza. Influyen en estos estados de opinión la combinación de elementos de muy diversa naturaleza: históricas; de la escasa cultura política; de insatisfacciones personales o de queja por la limitación de prestaciones. En vez de analizar porqué los servicios sociales están por debajo de lo deseado, examinando las posibilidades y recursos disponibles para atenderlas y resolverlas, se opta por atribuir las a la incapacidad de los gestores de la actividad pública. La política es considerada actualmente como una actividad que, lejos de contribuir a ordenar la convivencia, promover el progreso o superar las contiendas, es más bien causa de complicaciones o enredos allí donde interviene, deteriora la convivencia, produce más que supera conflictos o es un nebuloso «maremagnum» en el que medran cuantos intervienen.

La democracia liberal, como resalta Jean-Marie Guéhenno, se apoyó en sus inicios en dos postulados, cuestionados hoy: «la existencia de una esfera política, lugar de consenso social y de interés general, y la existencia de actores dotados de una eucrofia propia, que ejercían sus derechos, que manifestaban su «poder», antes incluso, que la sociedad los constituyese en sujetos autónomos».

Parece que buena parte de la ciudadanía española desconoce que por política se ha venido entendiendo una actividad social conformadora de consensos, que han creado legítimas y duraderas formas de gobierno.

En España la clase política en las elecciones del 15 de junio de 1977 y hasta mediados de 1980 consiguió un amplio y excepcional res-

paldo y consideración de la ciudadanía, salvo del reducido número de ubicados en posiciones antisistema, tanto de la extrema derecha como de la izquierda libertaria y del terrorismo y aledaños.

Sin embargo, cuando en 1980 se comienza a tropezar con dificultades para ejercer la acción de gobierno y desarrollar la Constitución, en el marco de una profunda crisis económica internacional, surge el llamado «desencanto». La Constitución de 1978, no era, como fué presentada, una mágica panacea, sino más bien un sistema de controles que permite que afloren los problemas y se propongan soluciones. No es, de por sí, lo milagrera que se postulaba.

Este descenso de credibilidad no es ajeno a la dura crítica política que para la UCD y su élite política, que se lleva a cabo desde la oposición. La insuficiente cultura política de los ciudadanos impedía un análisis ponderado de lo que ocurría en razonables términos, y así las descalificaciones políticas, en lugar de filtrarse, encontraban un eco amplificador y expansivo en algunos medios de comunicación y en amplios sectores de opinión.

Aunque es un hecho comprobado que este tipo de fenómenos alcanza a la mayoría de Estados europeos, e incluso americanos, desde 1990 se produce en España un progresivo deterioro de imagen de cuanto concierne a la política. La desafección hacia la política y el demérito de la clase política perjudica especialmente a quien le corresponde gobernar conforme las alternancias del poder.

Como reflexión final a estas consideraciones sobre las actitudes de desafección y descrédito de la política, como señala Adrian Leftwich, inevitablemente la cuantía de la acción política estará condicionada por las opciones de gobierno que en cada momento desempeñen el poder. A este respecto considera, el citado Profesor, que «cuanto mayor sea el alcance de la participación efectiva en la toma de decisiones, es decir, cuanto mas uniforme sea la distribución del poder y cuanto mayor sea el acceso del público a la información, menor será la concentración de poder que exista en la cima, y esto es tan cierto para el Estado y la sociedad en su conjunto como para las instituciones y organización dentro de ellos».

En España desde la Transición hasta cuando escribo este discurso, el nivel de actividad política ha sido en todo momento muy intenso, y cuando ante la curiosidad o la ignorancia sobre la materia se ha intentado definir qué es la política, esto de por sí ya es político y polémico e influido por nuestra propia posición ideológica.

De otra parte, esta generalización de la presencia de la política ha producido un intenso y continuo proceso de debate político que ha ido

consumiendo a buena parte de los actores, principales protagonistas de esta actividad, que han sido desplazados, o a los que se les ha retirado de los escenarios de la actividad política.

La renovación de las élites y de la clase política es normal y casi inevitable en todo proceso de institucionalización de un nuevo modelo de orden político, como el llevado a cabo en España en una doble dimensión horizontal y vertical.

La rivalidad política permanente, con diversas intensidades, que se ha dado en un ámbito de bipartidismo imperfecto entre las opciones partidistas, de cierto equilibrio entre 1977 y 1982; de predominio hegemónico, entre 1983 y 1993; de nuevo equilibrio, entre 1993 y 2000; y de nuevo hegemonismo, a partir del 2000; ha exigido una renovada aportación de élites y clase política, como consecuencia del agotamiento y desgaste que produce, no sólo por las alternancias del poder, sino también por la variación de intensidades de confrontación que inevitablemente se van desarrollando.

Todo ello conduce a que la opinión pública considere que la política viene a ser como un combate entre gladiadores, que como si fuera un coliseo romano se va produciendo la eliminación de unos y otros, y que pocos son los que consiguen una supervivencia continuada en la arena política.

El gobierno, dentro y fuera de él, consume al elemento humano, siendo notable la aseveración de John Donald Bruce Miller que «el gobierno es la arena de la política, el premio de la política y, hablando de manera histórica, el residuo de la política del pasado» ya que «hay partes de él en las que el elemento político es difícil de notar».

Añadiría, citando Hanna Fenichel Pitkin que «la vida política ... siempre es una combinación de pacto y concesión en la que existen compromisos irresolutos y conflictos y deliberación común acerca de la política pública, para los que los hechos y los argumentos racionales son relevantes».

Pero esta reiterada «*communis opinio*» de la política, no se limita a los niveles mas ilustrados de la sociedad, sino que alcanza a toda la ciudadanía.

En este sentido Andrew Dunsire, en su estudio sobre «Los niveles de la política» relata que «la experiencia política común nos informa, cuando escuchamos las pláticas en los caminos o en nuestros hogares o escuelas, que al contrario de todo eso, a menudo se tiene en poca estima a los políticos, que no se les toma en serio y que la política es un juego sucio, o un asunto de personalidades o de disputas y abusos

constantes de la otra parte. Jugar a la política con un asunto es evitar abordarlo de frente. El politiquero es una práctica bastante desdeñable que se ocupa de maniobrar, de retener a la gente para conservar, de firmar convenios para ayuda nuestra, de «cohechar», sobornar, y varios otros métodos inescrupulosos de ganar un voto».

«La política es despreciable, trivial, efímera y ridícula. Los políticos tienen un mal nombre en casi todos los países democráticos occidentales.»

Después de esta acerada y demoledora crítica de la política recuerda Dunsire, justificando que la prevención viene de lejos, que el Oxford English Dictionary de 1580, define al político como «inteligente, taimado, astuto, diplomático, artificioosamente engañoso o fabricado».

La presencia de la política es tan consustancial al funcionamiento de una sociedad como los impuestos y tributos, y que ese fenómeno dinámico que es la actividad política discurre muchas veces de forma imperceptible y con gran celeridad, pues como señaló el presidente Harold Wilson «una semana es mucho tiempo en la política».

B) LA ACTIVIDAD POLÍTICA POSITIVA DESDE LA TRANSICIÓN HASTA EL 2001

Como hemos puesto de manifiesto, se comprueba actualmente en España una predisposición devaluadora de la política como actividad social, así como de sus protagonistas, en sus diversos niveles de actuación y responsabilidad.

Constituye esta posición una extraña paradoja, que no ha sido suficientemente resaltada y que intentaremos, a continuación, poner de relieve.

La imagen de la Transición, como difícil operación de transformación de un régimen autocrático, superando los obstáculos producto de la subsistencia del aparato represivo de poder a la muerte de Franco, y su sustitución por un modelo de democracia parlamentaria, llevada a cabo de forma pacífica y consensuada, ha sido muy positivamente valorada, e incluso admirada, por propios y foráneos.

La realización del cambio político supuso una profunda ruptura material con la base ideológica y estructura de poder del régimen caudillista y la consecución de un amplio consenso institucional, sin precedente en nuestra historia política, el cual fue conseguido por unos partidos políticos y una clase política, en su mayoría carente de experiencia de gestión pública y bastante bisoña.

Al realizarse una valoración de los veintitrés años de vigencia de la Constitución de 1978 y de los veinticinco de Monarquía, se ha puesto de relieve una valoración generalizada de carácter positivo respecto al funcionamiento del sistema político y del nivel de progreso, alcanzando en España, estimación fundada en que se ha producido: un importante avance en lo social, educativo y cultural; una estable convivencia política; un fluido y eficaz funcionamiento institucional, propio de países con democracias consolidadas; importantes mejoras en la prestación de los servicios básicos, una modernización estructural; una mayor calidad de infraestructuras; una economía saneada en condiciones de permitir integrarnos en la Unión Monetaria Europea; una presencia internacional efectiva en las Instituciones Europeas y en la OTAN, y una operativa estructura inédita de distribución vertical del poder de los entes autonómicos.

Aunque sería extensa la relación de cuanto es aún susceptible de ser mejorado y ampliado, la transformación operada en el país es una realidad palpable, así como la estabilidad de la vida política queda acreditada por el hecho que en veinticuatro años solo cuatro políticos han desempeñado la presidencia del gobierno. A ello hay que adicionar que se han celebrado con plena normalidad numerosas consultas electorales, con cambios de mayorías con cumplimiento riguroso de las previsiones constitucionales, y que se ha proyectado una acción política dinámica sobre cuatro diferentes planos: el europeo comunitario, el estatal central, el autonómico regional y el local municipal.

No puede dejarse de reconocer que en España entre 1976 y el 2002 ha habido una constante actividad política, dentro del marco de un Estado de Partidos, aunque ésta última caracterización pudiera resultar polémica.

La política como actividad social creativa, siempre difícil de ser plenamente ordenada jurídicamente, se sitúa en gran medida, en el campo de la discrecionalidad que le es consustancial, y en esta década ha estado permanentemente presente, pues sin ella ni se habría elaborado una Constitución ampliamente consensuada, ni alcanzado el progreso palpable que es reconocido, ni la convivencia social, por lo que resulta muy oportuno considerar como aplicable lo que decía Aristides Briand: «La política es el arte de conciliar lo deseable con lo posible».

Los partidos políticos de diversa tipología, y no obstante sus imperfecciones, han sido elevados a rango constitucional por el artículo 6 de la Constitución Española. De otra parte, han venido cumpliendo su fun-

ción mediadora, han facilitado la celebración de elecciones y las alternancias en la gestión de las instituciones políticas representativas; han conseguido consolidar un sistema de partidos razonablemente estable; han seleccionado y renovado ampliamente a la clase política y han asegurado la gobernabilidad a nivel central, autonómico y local y la representación en el Parlamento Europeo.

La clase política y sus élites protagonizan su actuación en el ámbito de los partidos y, por tanto, a ellos son atribuibles sus aciertos y fracasos.

C) LA NECESIDAD DE LA VALORACIÓN POSITIVA Y ETICAMENTE EXIGENTE DE LOS PROTAGONISTAS DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

España es actualmente una Nación en la que la identidad de su sistema político e idea de progreso futuro están fundamentados en valores democráticos y que, como señala el preámbulo «*Tierniano*» de la propia Constitución de 1978, desea «establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos integran en uso de su soberanía» y proclama como objetivos excelsos: garantizar la convivencia democrática, consolidar un Estado de Derecho, proteger el ejercicio de los derechos humanos por los ciudadanos y pueblos, promover el progreso de la cultura y la economía, establecer una sociedad democrática avanzada y colaborar en el establecimiento de relaciones pacíficas y de cooperación universales».

Todos estos objetivos solo se han podido alcanzar parcialmente, ya que su plenitud de realización entra en el marco de la utopía y solo se ampliarán los logros en el futuro, mediante un denostado y singular tipo de actividad que ya los griegos conocieron con el nombre de política y que, aún con objetivos y formas diversos, ha estado siempre presente y activa en todas las formas de gobierno y de convivencia social que han tenido vigencia en la Humanidad hasta nuestros días.

En España entre 1976 y 1978, aplicando una abundante dosis de política se consiguió pasar de un singular régimen dictatorial a un sistema democrático, y esencialmente político fue, también, el consenso y compromiso alcanzado que permitió elaborar la primera Constitución ampliamente consensuada de nuestra inestable historia contemporánea.

Política es, además, la actividad que ha conseguido que funcione y opere positivamente nuestra Constitución y que se alcancen los avances, progresos y mejoras que acabamos de destacar en el apartado anterior.

Política y Administración como actividad derivada de ella, es también cuanto se viene realizando en el día a día en todo nuestro Estado y, en concreto, en la gestión de 8.105 Ayuntamientos; en los Consejos de Gobiernos y Asambleas de 17 Comunidades Autónomas, mas las 2 Ciudades de régimen autonómico y, además, en el Gobierno Central y en las Cortes Generales. Desde esa variada estructura se dirige y orienta la actuación de un personal funcional y contratado que suma 2.243.344 operadores de lo público que se distribuyen en: 434.538 de la Administración General del Estado; 120.776 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; 126.507 de la Administración de Justicia; 57.596 de Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico; 932.716 de las Administraciones de las Comunidades Autónomas; 466.457 de la Administración Local y, finalmente, 87.478 de Universidades.

Cuando nuestra Constitución en el artículo 97 se propone, empleando el lenguaje sintético propio de esta normativa fundamental, determinar el contenido material de la función del Gobierno, dice que: «dirige la política interior y exterior», además de «la Administración Civil y Militar y la defensa del Estado», entendidas éstas últimas potestades como consecuencia de la previa atribución de la dirección general de la política.

El órgano genuino de control es, según dispone nuestra Constitución, el Congreso de los Diputados (arts. 108 y 113 de la C.E.) función de la que puede derivarse la exigencia de la responsabilidad política solidaria del Gobierno.

Incluso en las funciones que el artículo 56 de la C.E. atribuye a S.M. El Rey, especialmente las arbitrales, moderadoras y de alta representación, podrían clasificarse como de una singular política de Estado o Institucional.

Estas consideraciones sobre realidades bien conocidas, tienen como finalidad resaltar que la política está omnipresente y activa en el funcionamiento del Estado Moderno, y que sin una buena Política difícilmente puede haber una buena Administración, así como una política acertada podría resultar estéril sin una adecuada Administración.

La política, finalmente, facilita en toda sociedad democrática el consenso básico sobre unas reglas que permiten la convivencia de posiciones ideológicas diferenciadas o contrapuestas y la adopción de acuerdos que logren superar los conflictos, como señaló Harold Laski: «La base de nuestro Estado debe ser el consentimiento sobre el desacuerdo; de esa manera garantizamos la mas profunda armonía».

Como recuerda Samuel P. Huntington el «consensus iuris» y la «utilitatis communis» están presentes en la Comunidad Política, pero tiene que estar complementada por un tipo de «agrupamiento» regularizado, estable y permanente, es decir, institucionalizado, con «instituciones políticas que impliquen y reflejen el consenso moral y el interés mutuo». Y añade el Profesor de Ciencia Política de Harvard: «el grado de comunidad de una sociedad compleja depende, en términos generales, de la fuerza y envergadura de sus instituciones políticas, que son la manifestación conductista del consenso moral y el interés mutuo».

Como acertadamente precisa Bernard Crick: «La política es una actividad y por tanto no puede reducirse a un sistema de creencias concretas, ni a un conjunto de objetivos fijos». Y, añade, «La política no es la búsqueda de un ideal y tampoco de un estancamiento en la tradición. Es una actividad viva, adaptable, flexible y conciliadora. Es la forma de gobierno de las sociedades libres. La política es política y las otras formas de gobierno son otra cosa».

Como venimos exponiendo reiteradamente el término política se ha ido nutriendo de una expansión de contenidos en el lenguaje común que permiten que se le utilice, tanto como definición, cuanto puesta en práctica de los medios para alcanzar objetivos determinados de ámbitos muy diferenciados y concretos.

Se proponen, desde una perspectiva de ámbito horizontal, políticas de seguridad, de defensa, de relaciones externas, sanitarias, de empleo, financieras, culturales, educativas, medioambientales, deportivas, de la mujer, de prestaciones sociales, etc., y desde una consideración vertical, comunitarias europeas, centrales, autonómicas y municipales, e incluso de distrito o de barrio en las grandes urbes. Sobre todas las actividades humanas destaca la presencia constante de la actividad política.

El término política se ha generalizado, e incluso diríamos vulgarizado, de tal manera que se emplea, incluso para definir coloquialmente hasta relaciones en el ámbito doméstico y es tan pluricompreensivo que ha llegado a perder parte de su genuina identidad, lo que justifica que se reclame el restablecimiento de su sustancial contenido y que por su propia esencialidad, sea dignificado o, al menos, respetado.

Resultaría muy conveniente que los ciudadanos españoles intentaran reconocer las virtudes humanas de la política, considerada en abstracto, pues como dice Crick, es «una excelente y civilizadora actividad humana».

Resulta perfectamente compatible el reconocimiento en abstracto de la función social que cumple la política, con la subsistencia de un potencial crítico sobre políticas concretas o sobre las que puedan realizar partidos, clases o élites políticas.

De actitudes de menosprecio hacia la política, se deriva, inevitablemente, una desconsideración o desvalorización progresiva de cuantos agentes la realizan, lo que tal vez permite considerar como cierta la afirmación de Theodore Parker: «la política es la ciencia de las exigencias».

Una notable mayoría de la sociedad civil española ha venido valorando positivamente la política desarrollada en los últimos veinticinco años, como consecuencia de una comparación objetiva entre la situación en que se encontraba España al fallecimiento del anterior Jefe de Estado y la realidad actual que expusimos anteriormente. Por ello, sería razonable no olvidar, como escribe, en un artículo de ABC, el Rector, Catedrático y Académico Peces-Barba, que en el actual marco impreciso de la globalización la descalificación genérica de la política deja campo libre y sin control a empresas multinacionales «que orientarán la globalización desde la desnuda racionalidad económica, prescindiendo de la racionalidad política y jurídica», añadiendo que si esa orientación inmoral prosperase «ya el hombre no sería el centro del mundo, ni podríamos defender su libertad. Volvería a estar encadenado. Solo la política es liberadora».

Un alto porcentaje de la actividad política, como ya expusimos, se realiza por unos colectivos sociales que ha venido identificándose como clase política, y partidos políticos, que disponiendo de medios y recursos necesarios y un adecuado nivel de autonomía, influyen en la formación de la voluntad política popular y que a través de un círculo mas restringido, la élite política, protagoniza casi todos los procesos de ejercicio del poder.

Todo ello sin perjuicio de reconocer paralelamente la existencia e influencia en los procesos de iniciativa y toma de decisiones, de grupos de presión e interés de la mas diversa naturaleza.

Von Beyme trata de dar una respuesta afirmativa a la pregunta que planteaba Herzog: ¿Necesitamos una clase política?, exponiendo que la clase política «se necesita en primer lugar a sí misma», estableciendo consideraciones sobre la conveniencia de su autonomía, no obstante los recelos populares «pues en un mundo postmoderno fragmentado no hay en perspectiva, dados los modelos de diferenciación social, ningún otro modelo de organización de la dirección política».

De otra parte, durante un amplio espacio temporal, el progresivo crecimiento de la profesionalización política ha sido criticada y observada con recelos. Ello abre un campo de actuación en la actividad política a los generalistas sin conocimientos especializados, ni experiencia profesional. El profundizar sobre estas consideraciones desbordaría, una vez mas, las limitaciones de extensión de este discurso, sin dejar de señalar que la progresiva complejidad de los procesos políticos en todos los ámbitos, tanto horizontales como verticales, marca una tendencia preferente hacia el político generalista que, además, tenga algunos conocimientos específicos de aspectos relacionados con el actuar políticamente.

Es un contrastado fenómeno actual la «comercialización de la política» que, como ya expuse, consiste en la utilización de estrategias de «marketing», que facilitan el lanzamiento de protagonistas de la actividad política, tanto de la mayoría como de la oposición, y para crear plataformas de exposición de las propuestas y realizaciones de las élites políticas.

Esta utilización de los medios modernos de publicidad permite a los partidos políticos conseguir que llegue a un mejor conocimiento de sus programas, plataformas y candidaturas electorales, pero ello, justifica que los analistas hayan creado la categoría de políticos «fabricados» por la propaganda.

Esta «comercialización» y, al tiempo, expansiva tecnificación de la vida política, unida al inevitable fenómeno de la personalización del poder, exige unas nuevas condiciones y requerimientos, sobre todo de las élites, para el protagonismo político, siendo cada vez mas importante la capacidad para actuar en los medios audiovisuales (modos de actuar susceptibles de aprenderse), así como la imagen física, facilidad de palabra y timbre de su voz (de mas difícil recomposición).

Una mayor concurrencia de condiciones personales para protagonizar los niveles más representativos de la actividad política, con un aumento progresivo de otras exigencias, si se asciende al mas selecto grupo de la élite política, aparece como fenómeno generalizado en las democracias pluralistas, curiosamente coincidiendo con una notoria disminución del prestigio de la clase política.

Parte de la crítica a la actuación de la clase política se centra fundamentalmente, en la sensación de alienación que experimentan los representados o electores por la actitud de sus, formalmente, representantes que ellos no han seleccionado, al venirles impuestas las candidaturas y no disponiendo, además, de la posibilidad de intervenir en la

selección de los contenidos de los programas de gobierno, lo que se viene considerando como una minusvaloración de las demandas y aspiraciones de la ciudadanía votante y la imposibilidad de concreción de sus requerimientos.

Señalan algunos comentaristas que en aprecio o estimación social, o si se quiere, en popularidad, las demás élites sociales consiguen una valoración social mucho mas favorable que la atribuida a la clase política, lo que tendría justificación cuando los considerados como selectos fueran intelectuales, investigadores, creadores de empresas o de puestos de trabajo o destacados promotores de acciones de solidaridad social. Pero esa valoración superior resulta mas cuestionable en cuanto beneficia y destaca a deportistas, especialmente a jugadores de football exorbitantemente bien pagados o directivos de estas actividades, ciclistas, tenistas, baloncestistas, atletas, estrellas de cine o de la canción, o presentadores y protagonistas de programas televisivos, e incluso, a «famosillos».

A veces se señala que, en realidad, tanto el apoyo como la desvalorización de la actividad política es difuso, y que incluso cuando se constatan críticas numerosas, aunque parciales, se pone de manifiesto una razonable aceptación del sistema político y de sus protagonistas, acreditado por el considerable número de votantes que participan en los comicios, lo que implica que una buena parte de la población está implícitamente aceptando el quehacer político y a sus actores. Puede, también, alegarse que algunos consideran tan institucionalizado o estable el sistema que no se necesita acudir a votar, para la normal continuidad del mismo, como ocurre en los Estados Unidos de América, en las elecciones a la presidencia de la República.

Actualmente, la tendencia común en la Europa Comunitaria se inclina por un mayor nivel de exigencia de calidad y dedicación de la clase política, especialmente de las élites dirigentes, como compensación del incremento de las asignaciones presupuestarias tanto para el funcionamiento de los partidos, como para las campañas electorales y los grupos parlamentarios.

En la República Federal de Alemania se han realizado recientemente algunas encuestas para conocer la opinión que los ciudadanos mantienen sobre algunas características que singularizan a los políticos, que de realizarse en España, supongo, producirían unos resultados sorprendentes. Las encuestas se han centrado sobre los siguientes aspectos: imagen personal; experiencia; sentido de responsabilidad; nivel cultural; facilidad de palabra; confianza y sinceridad que se les atribuye;

popularidad; engreimiento o arrogancia; palabrería; afán de poder; inflexibilidad; falta de escrúpulos, etc.

En la consideración del fenómeno de la clase política del que nos estamos ocupando concurre una creencia funcionalista extendida en la ciudadanía consistente en que, tal como están organizadas las estructuras del poder por la burocracia y la ingeniería constitucional, se puede confiar en que aunque el elemento humano de políticos no sea de primera calidad, en lo que concierne a su preparación y experiencia, la maquinaria institucional y administrativa de los Poderes Públicos, no dejaría de funcionar regularmente en todos sus diversos niveles estructurales, debido al impulso del funcionariado y a la inercia de los procedimientos.

Está comprobado que, si bien la clase política no consigue el aprecio de los ciudadanos, al menos se la acepta no sin cierta resignación, y que ésta, a su vez, asume su responsabilidad, entre otras motivaciones, al considerar que se la retribuye por ello. Cada vez es mayor el número de actores de la política, para los que ésta se ha convertido en una profesión. Como dice, el tantas veces citado Von Beyme, muchos ciudadanos piensan que «la política es sucia, pero alguien tiene que hacer el trabajo sucio». Parece oportuno destacar que, parte de esas actitudes críticas o de rechazo proceden, a veces, de personas que han fracasado en sus intentos de acceder a las posiciones de cierto relieve político para las que se han considerado capacitados, o también, se comprueba que provienen de los que podríamos llamar «partidarios desencantados» y de algunos miembros de la «clase mediática» que creen que han influido sustancialmente en que se hayan producido cambios de mayoría, o alternancias en el poder, y que, sin embargo, no han sido compensados por los presuntos beneficiados, con nombramientos para puestos de relieve bien retribuidos o gratificados con la facilitación de un flujo constante de información privilegiada.

Procede ya que exponga, como eje central de mi discurso, algunas observaciones sobre la consideración social de las que son merecedores la gran mayoría la clase política española y, dentro de ella, quienes integran nuestra élite política estatal, regional, local y europea.

Sobre las características de la actividad política se ha escrito mucho, especialmente fuera de nuestro país, pero voy a recordar lo que hace ochenta años escribió un agudo comentarista y un experimentado políticos. En «la política y los políticos vistos por Azorín», que figuran en los «Estudios de Historia Política Contemporánea» de Cuenca Toribio, se recoge como comentario del maestro de Monóvar que, el

«oficio absorbente y, a las veces, despiadado por exigencias mil, el de la política, demanda actores y actrices de granito». «No hay piedad para los líderes. La menor flaqueza, el mas natural desliz lingüístico, gestual, estratégico, es recogido por cámaras y plumas, consignadas en cantidad aterradora, su percepción y aireamiento». Añade Azorín: «oficio no de ángeles ni de infantes de coso» pues se recomienda de quién en ello actúa que «oculte, disimule y desvanezca el político todo lo que mas que pueda, en lo atingente a su vida íntima y a sus actividades públicas. No sea titiritero de feria, ni asiduo de tertulias, ni ágapes. Mientras mas misteriosa sea su existencia, sigilosas sus maneras y especiales sus pronunciamientos, tanto mas alo rodeará su figura». Y añade el ingenioso comentarista levantino: «No se prodigue en la calle, ni en los paseos, ni en los espectáculos públicos. Viva recogido».

El Conde de Romanones, «el Cojo», Don Alvaro Figueroa, que tantos altos cargos políticos desempeñó, en su «Breviario Político Experimental», cuya lectura recomendaría a algunos de los «sabiondos» de la política, dice lo que transcribo: «No es de hoy; proviene de muy lejos el que a la palabra «político» se le atribuya un sentido peyorativo, considerándola como una profesión en que dominan la picardía y las malas artes; y no son pocos los que creen que en las palabras que Shakespeare pone en labios de Hamlet, en la impresionante escena del cementerio, al contemplar la calavera que le entrega el sepulturero, cuando exclama, «¡Podrá ser el cráneo de un político!, ¡De uno de esos que es capaz de engañar al mismo Dios!».

Esta extendida opinión cautelosa del político ha producido, a través de los tiempos, muy negativas consecuencias. El político se ve obligado a gastar su tiempo y energías en vencer los prejuicios que se acumulan sobre él. Los ciudadanos no parecen darse cuenta de que no existe profesión que pueda resultar mas noble y provechosa para los intereses del pueblo que la política honradamente practicada.

He de confesar que no resulta fácil proponer unas consideraciones que sean de equitativa aplicación para todos los componentes de la clase y élites políticas españolas, cuya estructura ya contemplamos en el apartado 6, B.

Pero, en principio, podemos decir como obligaciones y cargas que recaen y responsabilidades que asumen quienes, desempeñan cargos políticos:

- a) Contraen responsabilidades políticas, administrativas y, especialmente, si llegan a ser penales, superiores a las que se pueden atribuir en el normal ejercicio de otras actividades. A títu-

- lo de ejemplo: Hay delitos que solo pueden cometerse desde el ejercicio de un cargo o actividad pública: prevaricación, cohecho y tráfico de influencias.
- b) Ejercen su actividad con un acelerado ritmo, a veces frenético, que, en muchos casos, es notoriamente superior al que llega a visualizarse por cuantos contemplan la actividad desde el exterior. Además de sus actividades ordinarias, los cargos políticos y, sobre todo las élites, suelen tener que asistir, fuera de las horas de actividad y, en muchas ocasiones, en días festivos, o de vacaciones, a reuniones de su grupo parlamentario o municipal o de partido político o a acontecimientos luctuosos, o a solemnidades, o a actos sociales y representativos. A veces tienen, además, que compatibilizar la actividad de su cargo público con la participación en actos internos de partido. El ejercicio de cargos que normalmente desempeñan las élites de mas alto nivel les exige estar durante las veinticuatro horas y los días no laborables, en condiciones de recibir información, decidir o actuar, o declarar, si se producen hechos o circunstancias que así lo requirieran o aconsejaran, actuaciones que no suelen admitir demoras o aplazamientos.
 - c) Su privacidad es notoriamente mucho mas restringida que la que se concede a los demás ciudadanos, pues los hábitos de ciertos medios, arropada por doctrina jurisprudencial, consideran como principio válido que los cargos públicos deben tener un alto nivel de transparencia en sus actuaciones, llegando, incluso, a afirmarse que su vida privada ha de ser plenamente permeable para disponer de información sobre sus actuaciones y conductas. Ello se justifica porque los gobernados aspiran conocer, plenamente quiénes son sus gobernantes o a quienes dan su confianza mediante el voto. Se postula que conforme asciende el nivel del cargo público, disminuyen, inversamente, las posibilidades de mantener una privacidad cómoda.
 - d) Ha de partirse de la idea que las incompatibilidades pretenden conseguir la máxima imparcialidad en las decisiones que se adopten en el ejercicio de cargos públicos y la observancia del principio de legalidad, sin fisuras, en beneficio del correcto cumplimiento de un exigible interés general que alcanza, con diversas intensidades, a todos los cargos públicos de origen político y a las burocracias estatales, regional y local. La impar-

cialidad se facilita con el recurso a la abstención, la inhibición y la recusación. Sin embargo, las incompatibilidades constituyen, por su complejidad, todo un sistema desarrollado en un extenso conjunto de normas.

De una parte, los parlamentarios nacionales tienen su riguroso régimen de incompatibilidades en base a lo dispuesto en el artículo 70 de la C.E. y en el propio Reglamento de las Cámaras y en la Ley Orgánica de Régimen Electoral de 1985.

Los parlamentarios autonómicos las tienen reguladas, fundamentalmente, en la normativa electoral y en los reglamentos de sus Cámaras.

De otra parte, existen regulaciones específicas en los artículos 98.3 y 4 de la C.E., que conciernen a miembros del Gobierno, desarrollada en las leyes 25/1983 y 9/1991, que regulan con carácter general unas incompatibilidades, que posteriormente fueron modificadas por la Ley 12/1995, que actualizó las incompatibilidades de los miembros del gobierno de la Nación y de los Altos cargos de la Administración General del Estado, modificaciones que estaban orientadas a establecer, cada vez, un mayor rigor de exigencia, tal como resulta de la Ley 50/1992 y de la Ley 14/2000 (Arts. 1,5 y 6) de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social. Completa este bloque normativo el Real Decreto 1410/95, por el que se regulan los registros de actividades y de bienes patrimoniales de altos cargos.

Finalmente, la normativa autonómica y local completa específicamente el ordenamiento de las incompatibilidades.

El nivel de incompatibilidades de la clase política y sus élites es bastante completo.

El alto nivel de exigencia que se ha pretendido mantener ha impulsado al periodista Fernando Ónega a publicar un ingenioso artículo, en el diario «El Mundo», en el que se describe que para dedicarse a la política, y, al tiempo, dormir tranquilo deberían darse ciertas condiciones como:

Primera y fundamental, ser hijo único ya que puede ser peligroso tener una familia numerosa.

Segunda, casarse con hembra o varón que no tenga patrimonio propio, ni relaciones financieras.

Tercera, carecer de amigos dispuestos a pedirnos un favor, lo cual eliminaría a los compañeros de pupitres y arruinaría restaurantes, cenas en casas y cacerías.

Y, **cuarta**, tener una familia mas bien modesta, sin aspiraciones, a la que habrá que rogar que nunca se le ocurra solicitar la colocación de un cuñado.

Al concluir Ónega, dice que el político ni deberá ser pobre de solemnidad, pues puede tener la tentación de enriquecerse en el cargo, ni tampoco rico, pues alguien puede preguntar por qué.

Esto me lleva a recordar el título de aquella divertida comedia «Ni pobre, ni rico, sino todo lo contrario».

- e) Aunque no es suficientemente conocido por la opinión pública las retribuciones de los cargos políticos, en España, son por lo general desproporcionadas respecto al trabajo, dedicación y responsabilidad que asumen, quedando desequilibrados comparativamente y muy por debajo de los que están vigentes en otros países de la Unión Europea.

Procede que hagamos algunas reflexiones sobre retribuciones pues las que han sido asignadas en los vigentes presupuestos, al Presidente del Gobierno, es notoriamente mas reducida que las que se conoce que perciben quienes desempeñan las presidencias de las mas altas instituciones constitucionales. Concretamente la asignada presupuestariamente al Presidente del Gobierno no llega a un 60%, aproximadamente, con relación a la asignada a los citados altos cargos. Las de los Vicepresidentes y Ministros, quedan en un 50 %. De otra parte, resulta que los Secretarios de Estado, con sus complementos vienen obteniendo una retribución de casi un 20 % mas que la asignada a los propios Ministros. Las retribuciones de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y de los Magistrados del Tribunal Supremo son un 30 % superiores a las que los Presupuestos asignan a los Ministros. Puede afirmarse que el Presidente del Gobierno español es el que tiene la retribución mas baja de todos los Presidentes de Gobierno de la Unión Europea.

En España resultaría impensable una actuación como la llevada a cabo por Tony Blair, Primer Ministro de la Gran Bretaña, que cuatro días después de las elecciones procedió a elevarse su sueldo en un 40 %.

Sin extenderme mas en esta materia de retribuciones señalaré que, en 1998, el sueldo base, en España, de un diputado nacional era de 472.276 pesetas, siendo las de diputados en

Grecia de 824.000 pesetas; en Francia de 894.953 pesetas; en Bélgica de 935.033 pesetas; en Alemania de 1.058.000 pesetas; en Austria de 1.414.000 pesetas y, en Italia de 1.599.000 pesetas.

Es notorio que algunas de las retribuciones autonómicas son superiores a las de los altos cargos de la Administración General del Estado.

La muy justificada actualización de las retribuciones de cargos políticos podría tropezar en España con alguna reacción de rechazo, al menos explicable, de una parte de los funcionarios públicos cuyas actualizaciones salariales se vienen realizando por debajo de la inflación y, de otra parte, por la oposición de un gran número de pensionistas que reciben asignaciones notoriamente insuficientes para una calidad de vida adecuada y que reaccionan con una crítica airada cuando se anuncian aumentos de retribuciones a parlamentarios y gobernantes que son a quienes responsabilizan de unas pensiones que consideran insuficientes.

En el ámbito local las retribuciones guardan relación con la población y capacidad de los municipios y, por ello, como mas adelante insistiremos, se da la circunstancia que algunos concejales del P.P. y del PSOE y no solo del País Vasco y Navarra, reciben una retribución casi simbólica y asumen el riesgo de perder la vida o sufrir graves daños en su vivienda o bienes.

En resumen, los miembros de la clase política no encuentran en sus retribuciones suficientes atractivos como para dedicarse plenamente, o profesionalmente, a la actividad pública o de partido político.

Finalmente, cuando se produce el intento de retorno de los «políticos» a la actividad privada, después del desempeño de cargos políticos, no les suele resultar fácil. Si analizamos en los últimos veinte años los ceses de personas de los mas altos niveles de la élite política, se pueden contar con los dedos de la mano los altos cargos que consiguieron pasar a desempeñar Presidencias, Consejerías Delegadas o máximas direcciones de empresas públicas (en progresivo grado de reducción) o de titularidad de capital privado. Quizás, en alguna Comunidad Autónoma, la situación pudiera ser algo diferente. Un progresivo aumento de la profesionalización entre los protagonistas de la actividad política, es un hecho constatable, como consecuen-

cia de los requerimientos de dedicación, por el incremento de las exigencias que resultan de las incompatibilidades y por una significativa reducción, salvo en municipios menores, del «amateurismo». De nuevo, recordaremos a Romanones: «El aficionado en la política, como en otras actividades humanas no merece mis simpatías; prefiero los profesionales netos».

Otro aspecto que influye, en la cada vez mas escasa vocación hacia la actividad política, procede de la comprobación que, si el retorno a la profesión privada se produce después de unas elecciones que ha ganado otro partido, competidor, muchos potenciales empleadores reaccionan negativamente, estimando que pueden ser mal considerados por los nuevos titulares del poder si acogen a alguien que procede de «los vencidos», incluso aunque quien intente rehacer su actividad profesional, declare que se retira definitivamente de la actividad política. De otra parte las «cesantías», para facilitar la progresiva reintegración a la actividad privada, solo están previstas para los más altos cargos públicos, y por ello la salida de la actividad política solo suele resultar menos incómoda, en general, para los funcionarios públicos. A este respecto, y tan solo cuando me consultan, resumiendo a los jóvenes, que se sienten tentados a participar en las vicisitudes de la actividad política, lo importante que es para circular con cierta seguridad por el tormentoso y peligroso mar de la política, poder estar en condiciones de poder dimitir o retirarse, si lo exigiera la dignidad o fuera preciso. Para dedicarse a la actividad pública, resulta muy conveniente haber conseguido, previamente a la incorporación de un individuo a la política, una situación profesional de suficiente consistencia que le permita el retorno a la vida privada, lo que queda facilitado si hubiera ganado unas oposiciones, que le permitan reincorporarse en un cuerpo de las Administraciones Públicas que acepta el regreso en cualquier momento.

He presenciado en numerosas ocasiones actitudes o conductas de actores de la política poco edificantes o, incluso, indignas, o de utilización de zancadillas o insidias para amarrarse a un puesto político, ante un panorama de tener que abandonar el cargo con preocupantes incertidumbres ante su futuro intento de búsqueda de un acomodo de actividad retribuida en el marco de lo privado.

Expone clarivamente al respecto el Catedrático Don Lorenzo Martín Retortillo sobre la importancia de «la faceta de la profesionalidad de la clase política, es decir, el grado de dedicación en exclusiva a la política: si se mantiene la ocupación que venía desempeñando con

anterioridad o si, por el contrario, cortado todo lazo con su trabajo habitual, habría de vivir en exclusiva de la política, lo cual tiene mucho que ver con la ósmosis social de los políticos: si viven apartados en sus sedes, oficinas o despachos», y prosigue el Catedrático de Derecho Administrativo: «... o si disfrutar por el contrario de relaciones de fluidez con el cuerpo social a través de la parada concreta de su profesión u oficio», añadiendo, «... la faceta consiguiente de la estabilidad personal del político individual, en cuanto pueda contar con su oficio o profesión en qué apoyarse, o dependa al cien por cien de una fidelidad política (lo que tiene mucho que ver con la responsabilidad o independencia intelectual de la persona y puede tener que ver, desde otra perspectiva con el servilismo y la triste posición de verse forzado a decir a todo que sí, cuando la única alternativa a la hora de adoptar decisiones que afecten al ideario político o la conciencia consista en quedarse en la calle)».

Las dificultades y crecientes riesgos de la actividad política, la debilidad de los incentivos, la desaparición de la privacidad, la progresiva absorción de tiempo que impide otras actividades, la rigurosidad de las incompatibilidades, etc, vienen perfilando una clase política, y muy especialmente en el marco parlamentario, cada vez mayormente integrada por funcionarios, entre los grados 12 y 20, que consiguen, generalmente en la política, una sustancial mejora de retribuciones y la tranquilidad que los mecanismos de la excedencia «por servicios especiales» les garantiza, a los cuatro u ocho años, un cómodo retorno a su puesto, con antigüedad acrecentada y con trienios devengados.

Held y Leftwich exponen al respecto, con carácter general, que la gente a menudo «desconfía de los políticos, estos le disgustan, pues se piensa que están preocupados, en primer lugar y sobre todo, por sus propias carreras y por lo tanto es muy probable que eludan los asuntos apremiantes y que resten importancia o pasen por alto los problemas». Pero añaden con reflexión interesante que «la disciplina de la política hace muy poco, si es que hace algo, por dispensar esta imagen de la política y de los políticos».

Hay un general convencimiento que para dedicarse a la actividad política hay que poseer unas especiales condiciones personales, una gran vocación y una actitud de gran disponibilidad. Como en otras muchas actividades de la sociedad, hay quienes se incorporan a la política con el objeto de medrar o enriquecerse. Sin embargo, predominan las actitudes de numerosos ciudadanos que asumen su compromiso y dedicación a la actividad política por adhesión a unos valores superio-

res, por convicción, por defender un determinado modelo de sociedad y por el convencimiento que su aportación y colaboración puede contribuir a una mejora de la convivencia, a la justa distribución del bienestar y servicio del interés general.

Están muy extendidas posiciones de indiferencia ante la política y sus protagonistas y, como recuerda Crick, hay algunas personas que desean «que se les deje en paz y no tener que preocuparse de la política», pero sin proponérselo acaban siendo aliados inconscientes de quienes consideran que la política es un espinoso obstáculo para sus sacrosantas intenciones de no dejar nada en paz, lo que justifica la permanente vigencia de la antigua máxima: «No os ocupéis de la política, pues ella acabará ocupándose de vosotros».

En toda sociedad con cierto nivel de desarrollo se produce un continuo flujo de «input» de demandas de los ciudadanos, unas concurrentes y otras antagónicas, que se enfrentan con lo limitado o escaso de los recursos. Por ello resulta necesario que se establezcan unas prioridades de objetivos, y unas instituciones que integren la estructura de los diversos poderes públicos, las cuales gestionadas por políticos y funcionarios, asumiendo la existencia de los problemas, delimitando las demandas y conflictos, contribuyan a su satisfacción. La atención, solución y superación de la dialéctica social requiere abundantes dosis de actividad política, que inevitablemente está omnipresente.

Decía Romanones en su Breviario de Política Experimental que «al gobernante se le exige, y con razón, poner el pensamiento en el mañana. Mas cuántas veces el pobrecito tiene bastante, y aún de sobra, con ir venciendo las dificultades de cada día».

Estimo que sería muy procedente que la sociedad española observara una actitud de mayor consideración y respeto hacia la política, entendida como una actividad necesaria y esencial para el funcionamiento de toda sociedad democrática y que acepte reconocer que, con todas sus imperfecciones, insuficiencias y equivocaciones, en su conjunto la clase política española que ha venido actuando desde 1977, ha contribuido, significativamente, con mas aciertos que errores, a la consolidación en España de un sistema democrático de modelo inédito, en el marco de una Constitución cuyas instituciones vienen funcionando eficazmente con un desarrollo social, modernización y contrastado progreso general, realidad mayoritariamente reconocida que anteriormente expuse.

No pretendo caer en un desmedido canto de las excelencias y actuaciones relevantes de nuestra clase política, en todos los niveles del

poder, pues ha de reconocerse que, parte de su actuación, podría ser notoriamente mejorable. Pero no puedo dejar de exponer que, con una experiencia de vida política democrática mucho mas corta que la de otros países europeos, la clase política española ofrece un nivel de eficiencia, cuando menos, semejante y homologable a las que vienen operando en otros Estados de la Unión Europea. Para establecer comparaciones convendría recordar que la España actual, potencia de grado medio, no destaca, precisamente, por el número de sus premios «Nobel», ni por una nómina de grandes maestros e investigadores, que cuenten con reconocimiento internacional en Ciencias Sociales o de la Naturaleza, o Medicina, o Informática o Petroquímica. Ni tampoco que proliferen, especialmente fuera de nuestras fronteras, relevantes empresarios españoles capaces de competir en el marco de la globalización con los de las grandes multinacionales, y reconocer, también, que nuestros deportistas no están situados en el ranking entre los quince países que destacan en el «medallero» olímpico.

Resultaría procedente, también recordar que, en los últimos tiempos, ha sido destacable el alto número de ciudadanos españoles procedentes del ámbito de nuestra política que han venido ocupando importantes cargos de alto relieve europeo e internacional. Es lógico que cada país genere una calidad de producto humano congruente con su historia y su nivel de desarrollo económico, cultural y de disponibilidad de recursos, y esto también es aplicable al ámbito de la política.

De otra parte, como recuerda Crick, «el político vive en un mundo público de calumnias, distorsiones e insultos», y que «con frecuencia debe soportar el desdén de la sociedad bienpensante por ser un mero «amañador» y «oportunista», y la burla de los intelectuales, que no se suelen implicar pero pretenden señalar «que los políticos no tienen ideas propias». Ello explica que a la casi totalidad de la «excelencia social» poco le atrae implicarse en política.

Objetivamente puede reconocerse cuan precaria e ingrata es la actividad o profesión que consideramos, donde difícilmente se perdonan los errores, se corren riesgos físicos y morales y además, con la certeza que, al final de una larga trayectoria política, a lo mas que puede aspirarse es a un reconocimiento por sus conciudadanos, siempre cicatero, por los servicios prestados a una sociedad, que pronto los olvidará.

Puede traerse a colación que, dentro del muy moderado, prudente y loable ejercicio que ha seguido S.M. El Rey, de la prerrogativa de gracia, en materia de concesión de mercedes nobiliarias, se ha sido

especialmente restrictivo en lo que se orienta a distinguir a políticos, de tal manera que, desde que se inició realmente la transición, títulos nobiliarios, solo se han concedido para tres políticos: Duque de Fernández de Miranda, Duque de Suárez, y Marqués de Tarradellas.

A esta altura de mi discurso podría reprochárseme que en mi alegato soslayo aspectos justificadamente negativos de la actividad política como serían, singularmente, los aireados casos de corrupción, que se han puesto de manifiesto en estos veintitrés años. Ya me he ocupado de este aspecto anteriormente. Pero insisto que, si bien en varios casos, han aparecido implicadas personas destacadas de la élite política, con cargos relevantes y que, en otros sumarios, se ha evidenciado la financiación ilegal de algún partido político, pero si consideramos el elevadísimo volumen de actuaciones políticas que se producen anualmente en España, el porcentaje de personas a quienes ha afectado, es mínimo. A este respecto yo suscribiría lo que, en el antes citado artículo de ABC, exponía, hace pocos meses, Gregorio Peces-Barba: «Mi experiencia de varios años de actividad política es que quienes se dedican a estas tareas lo hacen por convicción y son, en general, capaces de distinguir sus intereses de sus principios. Es verdad, que como en todo colectivo, hay políticos corruptos e inmorales y siempre los habrá, pero ni generalizar es justo, ni utilizar esa descalificación para demonizar radicalmente a los políticos es prudente».

El Presidente José María Aznar viene postulando, en sus intervenciones, que lo esencial para la sociedad es que exista una política honesta, transparente y dignificada. El propio Secretario General del PSOE, Señor Rodríguez Zapatero, declaraba recientemente, que ha habido que recuperar la credibilidad de la política.

Decía Don Manuel Colmeiro en 1877, en sus «Elementos del Derecho Político y Administrativo de España», algo que parece oportuno recordar: «La multitud ignorante, apasionada y caprichosa sigue a quien la lisonjea, y vuelve la espalda a los mejores ciudadanos que ofendidos se retiran a la sombra. Entonces, retraídos los buenos de la política, queda el campo por los intrigantes y ambiciosos que se apoderan del gobierno resueltos a defenderse, sin reparar en el sacrificio de sus opiniones, ni en la buena o mala dirección de los negocios públicos, ni en el menoscabo que padece el prestigio de la autoridad, cuando en el arte de obedecer a los inferiores se cifra el arte de mandarlos. El deseo de conservar la popularidad es un inconveniente de la democracia, porque abate el nivel moral e intelectual de los mandatarios del pueblo hasta rayar tan bajo como los mandantes».

Cabría alegar, ante la constatación de algunos casos, excepcionales y singulares, de corrupción en la clase política ¿qué sector social de composición numerosa está realmente exento de conductas poco ejemplares o inadmisibles moralmente?. Por ello, pretender generalizar desde lo excepcional es desmesurado, injusto y demagógico, incluso para la política.

Casos significativos que ponían de manifiesto conductas rechazables, e incluso sancionadas penalmente, se han dado también durante la etapa constitucional (1978-2001) en funcionarios civiles y militares, en empresarios financieros y banqueros, en profesionales y judiciales, en deportistas y artistas, e incluso, en eclesiásticos. Todo colectivo numeroso no queda exento de actuaciones que merecen la sanción legal y la repulsa social. Pero estamos contemplando la actuación de quienes al disponer de altos niveles de influencia y poder, topan con una cascada de competencias, ofrecimientos y presiones de diversa naturaleza, que implican riesgos de no obrar correctamente, como se viene reconociendo por quienes, desde la antigüedad griega, han dilectado sobre el binomio poder y política.

La propia clase política española ha venido promoviendo, reiteradamente, con un loable nivel de autoexigencia, que se perfeccionen los controles y que se aumenten los obstáculos e impedimentos ante posibles actividades corruptas, mediante una nueva normativa con mecanismos operativos rigORIZADOS y ampliación de incompatibilidades, paralelamente con el endurecimiento de las sanciones administrativas y penales.

Esta tan cuestionada clase política, he de recordar de nuevo, ha venido asumiendo con naturalidad, sentido de servicio y gallardía los graves riesgos que proceden del fenómeno terrorista.

De la amplia nómina de miembros de la clase política asesinados por los terroristas, buena parte de ellos, no estaban encuadrados, precisamente, en la élite política. El ya numeroso colectivo de cargos políticos y concejales del PP Y PSOE, que actualmente están amenazados en el País Vasco y Navarra, y corren el riesgo de ser objeto de la actividad asesina de ETA, no tienen realmente otra compensación que la satisfacción moral de defender su ideario político y de contribuir a la presencia de España en aquellos territorios, con la presión constante de ciertos sectores en actitud hostil y violenta. Pero ha habido también asesinatos de concejales en Andalucía, Cataluña y Levante, por lo que se podría asegurar que cuantos protagonizan, actualmente en España, actividades políticas representativas a todos los niveles, o en el aparato

organizativo de los propios partidos, son conscientes de los graves riesgos que asumen por su actividad.

Con una carencia de estimación social, una acumulación de exigencias de conducta y dedicación, un incremento de riesgos diversos y con la constatación de lo escaso de las compensaciones, se podría preguntar: ¿qué calidad de clase política aspiramos a disponer? ¿Tal vez aceptamos que se realice un proceso de selección de clase política, a la inversa de lo que interesaría para la buena gobernabilidad de las instituciones y para enfrentarse eficazmente con el mundo de la globalización y de las nuevas tecnologías; el terrorismo español e internacional; las complicadas crisis económicas; el mantenimiento de altos niveles de paro; las todavía insuficiencias de la calidad de vida y de servicios asistenciales; la limitación de recursos financieros; y el inminente proceso de ampliación de la Unión Europea?

¿Querría alguien que sus negocios, empresas, asociaciones, o fundaciones, etc. se las gestionaran o administraran personas no suficientemente preparadas, mal retribuidas y además, escasamente consideradas? ¿Por qué no aplicar esta razonable preocupación a los actores de los escenarios de la política?

¿Por qué no aceptar que quienes se ocupan de la gestión política de los poderes públicos, de cuyo adecuado funcionamiento depende la paz social, el progreso, bienestar y la convivencia, no merecen una actitud ciudadana de favorable predisposición, de reconocimiento de las dificultades de su actividad y del convencimiento que será adecuadamente compensada?

No hace mucho tiempo el hispanista norteamericano Stanley Paine contestando a la pregunta sobre si no hemos tenido mucha suerte con nuestros políticos, contestaba que «España ha tenido políticos mezquinos o egoístas. Pero también ha habido excepciones: Besteiro y Lerroux en la II República o los hombres que hicieron posible la transición, con UCD en primer término». Y añade, «a mi particularmente me atrae Cánovas del Castillo, era un hombre de consenso que consolidó la vida política a fines del siglo XIX. En una palabra, el Churchill español».

En la misma entrevista al plantearle a PAINE la pregunta «¿Una España que nada tiene que ver con la del 2001?». Contesta refiriéndose a su llegada a España en 1958: «Era como otro mundo. Se han obtenido logros evidentes con el gran cambio, pero también se ha perdido un pequeño tesoro: un aire de dignidad, un estilo de vida acaso más rígido, pero dotado de una curiosa dignidad».

En un interesante curso de conferencias, ya aludido, desarrollado en la Real Academia de la Historia entre otoño de 2000 y primeros meses de 2001, a iniciativa de su Director, Don Gonzalo Anes, con notorio pluralismo de los conferenciantes, y cuyas intervenciones están recogidas en un libro de reciente edición, se dió una generalizada coincidencia en el reconocimiento de que en los veinticinco años de reinado de Don Juan Carlos I se consiguió una significativa consolidación democrática y que los progresos realizados en convivencia, libertades, educación, cultura, bienestar económico y modernización se habían contrastado satisfactoriamente.

La implantación del sistema político español es una realidad que no puede ser alterada, ni siquiera por los reiterados atentados y asesinatos del terrorismo independentista vasco de ideología marxista-leninista, cuyo declive estamos percibiendo, aunque probablemente continuará perturbando durante algún tiempo, cada vez posiblemente menor.

El volumen de participación ciudadana en las elecciones estatales, regionales, municipales y europeas está por encima de las medias de ejercicio del sufragio que se registran en otros países de la Unión Europea.

La oscilaciones del apoyo electoral y la realización de las alteraciones en el poder pueden considerarse como propias de un país con una democracia consolidada.

Salvo las acciones criminales de ETA y de sus cómplices y encubridores, la convivencia política discurre con normalidad ya que las tensiones que surgen en los distintos planos y ámbitos del ejercicio del poder se vienen afrontando y superando con una metodología propia de un Estado de Derecho, con respecto a las previsiones constitucionales y a las reglas del pluralismo democrático. Un Estado de las Autonomías cada vez mas consolidado y que funciona con razonable eficacia y que trata de mejorar sus logros y corregir sus imperfecciones.

La clase política española puede presentar un balance de gestión, de casi 25 años, con una cuenta de resultados razonablemente positiva.

No obstante, sería legítimo exigir de los miembros de la clase política, de la que en cierta medida he podido formar parte, que para reclamar el respeto que consideran merecer, deben requerir de sus miembros una imagen mas ejemplar y de mas asidua dedicación; una intensa rigorización de las incompatibilidades; una disposición a que el control y el debate político entre mayoría y oposición sea transparente y permanente, pero sin estériles confrontaciones o descalificaciones; una revisión dignificadora de las formas de hacer política; una eficaz erra-

dicación de la corrupción y una contundente expulsión de la actividad política y la exigencia, en su caso, de las responsabilidades penales de los corruptos; una asunción por los partidos políticos de medidas concretas que impliquen una mayor austeridad en la aplicación de los recursos que reciben; la promoción, mediante acuerdos en sede parlamentaria, de una reducción de los gastos electorales y, finalmente, que las conductas de la clase y élite política acrediten una auténtica e inequívoca lealtad constitucional. Todo ello se completaría, con una congruencia de los partidos con sus identidades políticas, combinada con una predisposición para intentar consensos, e incluso, para alcanzar acuerdos en el desacuerdo, en aquellos asuntos que objetivamente se pueden considerar de interés de Estado.

La clase política debe realizar serios esfuerzos por optimizar su actuación, pero la sociedad española no puede cometer el error de tratarla con desconsideración, ausencia de estima, o indiferencia, pues inevitablemente redundaría en una progresiva disminución del nivel de aciertos en la gobernabilidad de España, al descender la calidad de sus gobernantes y legisladores.

Aunque no estaría de más, como recomienda Jeus Wolling: «Sería conveniente que desde la política y los medios se destacaran mas el valor intrínseco de la libertad y las posibilidades de llegar a una solución pacífica de los conflictos que ofrece una democracia».

Insisto, como extracto de lo dicho, en que no debería olvidarse que la clase política española, que en gran parte ha sido renovada, consiguió en un marco de consenso inédito, una transición modélica, una Constitución que funciona eficazmente, una armónica alternancia en el poder y un sistema de gobierno aceptado muy mayoritariamente que ha permitido un crecimiento del progreso, bienestar y modernización de España.

No quisiera concluir sin una reiterada reflexión sobre ética y política.

Juan Pablo II, el 31 de octubre de 2000, en una Carta Apostólica en forma de «Motu Proprio», reconoció la importancia de la política y la trascendental tarea «de los que están llamados a dirigir los destinos de los pueblos» y para que «la política tenga como fin supremo el servicio a la persona humana», proclamó a Santo Tomás Moro «como patrono de los gobernantes y de los Políticos». Añadiendo El Papa que «respondía este patronazgo a la necesidad que siente el mundo político y administrativo de modelos creíbles que muestren la verdad en un momento histórico en el que se multiplican arduos desafíos y graves responsabilidades».

La observancia de una conducta ética en la actuación política deviene de dos actitudes. La primera, de la propia disponibilidad de personas cualificadas para la acción política entendida ésta como benefactora y promotora del interés general y no como medio para la consecución de ventajas personales, honores o compensaciones, que están al alcance de cualquier persona mínimamente capacitada para ocupar un cargo público. La segunda, requiere de sus actores, la asunción de una cultura política de control del poder y de un clima social de exigencia de observancia en la actuación en la política de conductas impregnadas de principios éticos.

Hoy, afortunadamente, puede considerarse superado el «spoils system», sistema de botín o de despojo, que como recuerda Lorenzo Martín Retortillo, y que tan bien describieron Mesonero Romanos y Galdós y que se simbolizaría con la tan conocida anécdota de la reunión de Natalio Rivas con sus paisanos granadinos al ser nombrado Ministro.

Acudiendo una vez mas a las aportaciones de Max Weber con sus dos tipos de observancia ética: la «ética de los principios» (*gesirumgsethik*) y la «ética de la responsabilidad» o «de las consecuencias».

Recuerda Victoria Camps, que según explica Weber, el político, como hombre de acción, «no puede vincularse de ningún modo a la primera ética: no puede mantenerse fiel a sus principios pues fracasaría como político. El hombre de acción debe responder de sus actos y debe tener en cuenta las consecuencias de las decisiones que toma». De aceptarse este posicionamiento tendría que practicar, según la profesora Camps, la ética de las consecuencias, una ética mas empírica, menos ética, en definitiva». De ello se derivaría una disociación entre ética y política. Pero recuerda la profesora catalana que el propio Weber considera como político maduro a aquél que, ante una decisión claramente contraria a la ética tiene el valor de desertar y con un «aquí me detengo» renunciar, si es preciso, a la política.

Comparto plenamente lo que Kant definió como «política ética» y ante el peligro de un exceso de protagonismo político, producto de la debilitación ideológica y del exceso de compromiso o imperio de las encuestas de opinión, continuaría teniendo actualidad lo que, hace mas de dos siglos, dijo el filósofo de Königsberg «La verdadera política no puede avanzar sin haber rendido homenaje a la moral».

Concluyo, esta ya larga disertación, citando a Don Pedro Calderón de la Barca: «Cuando tan torpe la razón se halla, mejor habla, señor, quien mejor calla».

Bibliografía

- ARÉVALO, A; MARAZUELA, A y DEL PINO, A.: *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M.S.: *Power and Poverty*, Oxford University Press, 1970.
- BANFIELD, E.C.: *Political Influence*, Free Press, 1961.
- BEETHAN, D.: *Max Weber y la Teoría política moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- BELLERS, J. (ed.): *Politische Korruption*, Múnich, Lit. Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Teil I: Parlament und Regierung, en: Zur Sache 3, 1976.
- BEYME, K. VON: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Piper, 1973.
- *La clase política en el Estado de Partidos*, Alianza Universidad, 1995.
- *Teorías Políticas Contemporáneas*, Instituto de Estudios Políticos, 1977.
- *Los Partidos políticos en las democracias occidentales*, Siglo XXI de España Editores, 1982. (Beyme, Klaus Von, *Parteien in westlichen Demokratien*)
- *Teoría Política del siglo XX*, Alianza Universidad, 1994.
- BOBBIO, N.: *Gaetano Mosca und die Theorie der herrschenden Klasse*, en: Der Staat, 1962.
- CAMPS, V.: *Ética, retórica y política*, Alianza Universidad, 1988.
- CAVERO, I. y ZAMORA, T.: *Introducción al Derecho Constitucional*, Editorial Universitas, S.A., 1995.
- CONDE DE ROMANONES: *Breviario Político experimental*, Espasa Calpe, 1944.
- COTARELO, R.: *En torno a la teoría de la democracia*, Cuadernos y debates 23, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- COTTA, M.: *Classe politica e parlamento in Italia 1946-1976*, Bolonia, Il. Mulino, 1979.
- CRICK, B.: *En defensa de la política*, Tusquest, 2001.
- CHEBEL, M.: *La formation de l'identite politique*, Press Universitaires de France, 1986.
- CHINOY, E.: *La Sociedad*, Fondo de Cultura de Méjico, 1966.
- DAHL, R.: *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1963.

- *Democracy and its Critics*, Yale UP, 1989.
- *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus, 1999.
- DÍAZ, E.: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Taurus, 1998.
- DÍEZ MEDRANO, J.: *Naciones divididas*, CIS, 1999.
- DIPALMA, G.: *To Craft Democracies*, University of California Press, 1990.
- DORSO, G.: *Dittatura, classe politica e classe dirigente*, reedición en Bari, Laterza, 1986, 1949.
- DOWSE, R. E.; HUGHES, J. A.: *Sociología Política*, Alianza Editorial, 1999.
- DUVERGER, M.: *Sociología política*, Ariel, 1966.
- *The Idea of Politics: The Uses of Power in Society*, Londres 1966.
- ENCUESTA SOBRE DETERMINADOS STATUS PRIVILEGIADOS POR LA CONSTITUCIÓN (varios autores): en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 5 UNED, 1.º Semestre, 2000.
- EASTON, D.: *Systems Analysis of Political Life*, New York, 1955.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, G.: *El crepúsculo de las ideologías*, Rialp, 1965.
- *La partidocracia*, Instituto de Estudios Políticos, 1977.
- FREUND, J.: *Sociología de Max Weber*, Ediciones Península, 1973, 3.ª edición.
- FRIEDRICH, C. J.: *Die pathology of Politics*, Harper & Row, 1972.
- GARCÍA PELAYO, M.: *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, 1988.
- GENEYS, W.: *Las élites periféricas españolas ante el cambio de régimen político*, n.º 102 de la Revista de Estudios Políticos, 1998.
- HELD, D.: *Modelos de Democracia*, Alianza ensayo, 1992.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: *La sectorización del carisma en los partidos políticos*, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, n.º 73, 1996.
- HERZOG, D.: *Politische Klasse*, en D. Nohlen (ed), *Wörterbuch zur Politik*, I, Piper, 1989.
- HIRSCH-WEBER, W.: *La Política como conflicto de interés*, Editorial Tecnos, 1972.
- HUNTINGTON, S.P.: *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge/Mass., Belknap, 1981.
- EL ORDEN POLÍTICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO: Paidós, 1997.
- JOVER ZAMORA, J. M.; GÓMEZ-FERRER, G. y FUSI AIZPURU, J. P.: *España: Sociedad, Política y Civilización* (siglos XIX y XX), Areté, 2001.

- LASCH, C.: *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*, Paidós, 1996.
- LECOINTE, M.: *Les militaires et leurs étranges organizations*, 1983.
- LEFTWICH, A.: *¿Qué es la política?*, Fondo de Cultura Económica, Méjico 1986.
- LEIBHOLZ, G.: *Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht*, en: id. *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, F. Müller, 1967.
- M. WALLNER, E.: *Sociología*, Herder, 1975.
- MACIÁ MERCADÉ, F.: *Comunicación política: del periodismo a la propaganda*, Forum (4-2001)
- MARTÍN-RETORTILLO, L.: *Méritos o botín y otros retos jurídicos de la democracia*, Aranzadi Editorial, 2000.
- MARTÍNEZ, A.: *El Congreso de los Diputados en España: funcionamiento y rendimiento*, Tecnos, 2000.
- MILLER, J. D. R.: «*The Nature of Politics*», Harmondsworth, 1962.
- MILLS, C. W.: *The Power Elite*, Oxford UP., 1959.
- MONTES, A. C.: *Elogio de la política*, Librería General, 1999.
- MOSCA, G.: *Historia de las doctrinas políticas*, Editoras de Derecho Reunidas, 1984.
- NATERA PERAL, A.: *El liderazgo político en la Sociedad democrática*, Centro de Estudios Constitucionales, (107), 2001.
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I.: *Partidos políticos y 'democracia interna'*, Centro de Estudios Constitucionales, 1999.
- PANEBIANCO, A.: *Modelo de partido*, Alianza Editorial, 1990.
- PANIAGUA SOTO, J. L. y MONEDERO, J. C.: *En torno a la democracia en España*, Tecnos, 1999.
- PANIAGUA, J. y PIQUERAS, J. A.: *Poder económico y poder político*, Fundacion Instituto Historia Social, 1998.
- PARETO, V.: *Trattato di sociologia generale*, Comunità, 2 Tomos, 1919, 1946.
- *Trasformazioni della democrazia*, Guanda, 1946.
- PECES-BARBA, G.: *Derecho y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- PÉREZ DÍAZ, V.: *España puesta a prueba (1976-1996)*, Alianza Editorial, 1996.
- PITKIN, H. F.: «*The concept of representation*» Berkeley, 1967 y 1972.
- PUNSET, R.: *Estudios Parlamentarios*, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.

REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA (varios autores): «*25 Años del Reinado de Don Juan Carlos I*», Espasa, 2002.

ROITSCH, J.: *Die politische Klasse*, en: FR 16-4-1992, 1992.

SARTORI, GIOVANI: *Partidos y Sistemas políticos 1*, Alianza Editorial, 1980.

— *Elementos de Teoría política*, Alianza Editorial, 1999.

SIMÓN, Michel: *Comprendre les ideologies*, Chronique sociale de France, 1978.

TREVÈS, R.: et al., *Le élites politique*, Laterza, 1961.

WELSH, W. A.: *Leaders and Elites*, Rinehart & Winston, 1979.

WILDENMANN, R.: *Ratlose Riesen*, Nomos, Elites, 1989.

WOLLING, J.: *La influencia de los medios sobre la actitud política*, Contribuciones, 2/2001, Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

**POR EL EXCMO. SR. D. SALUSTIANO DEL CAMPO URBANO
ACADÉMICO DE NÚMERO
SESIÓN DEL DÍA 16 DE ABRIL DE 2002**

Iñigo Cavero Lataillade nació en San Sebastián el 1 de agosto de 1929 y se licenció en Derecho, en la Universidad Complutense, veintidós años más tarde. El doctorado lo cursó en la misma Universidad en 1958-1959 y finalmente se doctoró en 1972 con una tesis sobre «La unificación política europea», que le dirigió nuestro llorado compañero don Luis Sánchez Agesta, que ha sido indudablemente uno de los mayores constitucionalistas españoles de la segunda mitad del siglo xx. En 1988 don Luis Sánchez Agesta obtuvo el Premio Príncipe de Asturias juntamente con mi querido y admirado maestro don Luis Díez del Corral, que fue Presidente y Presidente de Honor de esta Casa y el último poseedor de la medalla 25, para la cual Iñigo Cavero fue elegido el 20 de julio de 2000. De alguna manera, los nombres de quienes en vida fueron compañeros y excelentes amigos vuelven hoy a unirse en este acto. Para el que les habla esta circunstancia es un elemento grato más, que se suma al alto honor que he recibido con la designación por el Pleno de la Academia para contestar al Discurso de Ingreso del nuevo académico.

Pero volvamos a su biografía. Además de los títulos reseñados, Iñigo Cavero es también Diplomado en Derecho Comparado por la Facultad Internacional para la Enseñanza de Derecho Comparado de Estrasburgo y Diplomado en Estudios Tributarios y en Urbanismo. Su vocación europeísta le llevó a seguir en 1960 un Curso sobre Derecho Constitucional dirigido por el Profesor Georges Vedel en la Universidad de Toulouse y otro sobre Instituciones Europeas en la Universidad de Luxemburgo al año siguiente. Su vocación política, de la que hablaré más adelante, la compaginó con una preparación reforzada tomando

sendos cursos sobre la organización de partidos y de elecciones democráticas y sobre Economía Social de Mercado, impartido por Müller Armat, ambos en 1976 en la Konrad Adenauer Stiftung.

Las participaciones suyas en cursos y seminarios de esta naturaleza son abundantes y tienen como centros a la citada Fundación Konrad Adenauer, a la Fundación Humanismo y Democracia, a la Fundación General de la Universidad Complutense, al Colegio Libre de Eméritos, al Instituto Amaro de Costa, a la Universidad Pontificia de Comillas y a la Comisión Europea. La constancia de su interés queda probada fehacientemente por las fechas de estas actividades, que se extienden desde 1984 hasta 1998.

Su vida docente se inició en 1959, como Ayudante de Clases Prácticas de la Facultad de Derecho y se desarrolló desde 1961 en la Cátedra de Sánchez Agesta. En febrero de 1967 obtuvo una plaza de Profesor Adjunto de Derecho Político de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense ante un tribunal compuesto por los Catedráticos Luis Sánchez Agesta, Eduardo García de Enterría y José Luis Villa Palasí. A partir de enero de 1982, como profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense impartió clases de Derecho Constitucional y Doctorado, simultaneándolas con la docencia en el Centro Universitario CEU de Madrid, hasta que en 1993 y por imperativo de la legislación sobre Universidades Privadas, que prohibió esta compatibilidad, solicitó excedencia voluntaria con pérdida de su destino en la Universidad pública, tras treinta y dos años de docencia efectiva.

Por concurso oposición fue promovido en 1993 a Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad San Pablo-CEU, desempeñando la dirección del Departamento de Derecho Público de su Facultad de Derecho y la coordinación del área de Derecho Constitucional. Actualmente es Catedrático Emérito en la misma Universidad.

En 1995 fue nombrado por la Comisión Europea (UE), *catedrático* Jean Monnet por su trayectoria como «europeísta» y como docente sobre la Unificación Europea, actividad que sigue desarrollando en el marco de la Universidad San Pablo-CEU y su Instituto de Estudios Europeos.

Además de su dedicación académica, ha acumulado un amplio conocimiento de la política práctica gracias a su variada experiencia directa de la actividad partidista, tanto ilegal como mayoritaria y de oposición. Durante el régimen de Franco militó en grupos y partidos ilegales de ideología democristiana (con José María Gil-Robles y Quiñones y Joaquín Ruiz-Jiménez) y promovió eficazmente el europeis-

mo (A.E.C.E.). En 1962, después del Congreso del Movimiento Europeo celebrado en Munich estuvo confinado en la Isla del Hierro y formó parte del Grupo Tácito, como otro de nuestros actuales compañeros, Marcelino Oreja, desde su fundación en 1973 hasta su desaparición en 1977. Frente a la estrategia de ruptura de la izquierda, los «Tácticos» preferían la reforma constitucional y el gradualismo, y cuando un tanto inesperadamente llegaron al poder impulsaron la Ley de Reforma Política, que la ciudadanía votó sin ambages en el referéndum de noviembre de 1976. En relación con ella ha escrito recientemente lo que a continuación transcribo porque guarda relación con el tema de su discurso: «El Rey ayudó decisivamente en la consecución de votos favorables a la aprobación de la Ley de Reforma Política, que yo calificué de «Ley de transacción para la transición».

Los planteamientos principales del grupo Tácito fueron asumidos al cumplirse las denominadas previsiones sucesorias porque estaban en consonancia con las premisas vitales de unas generaciones de españoles que repudiaban la guerra y al mismo tiempo rechazaban decididamente empezar de cero, ya que esto les suponía perder demasiado. El Partido Popular Democrático en el que se integraron los Tácticos fue el embrión de la Unión de Centro Democrático, sobre la que existen muchos juicios contradictorios y una buena cantidad de afirmaciones débilmente sustentadas. Pero, en fin, fue el partido del gobierno en la transición democrática de su grupo fundador formó parte en 1977 Iñigo Cavero, así como también de su Comisión Ejecutiva mientras duró. Fue Diputado del Congreso en tres legislaturas, dos por Madrid y una por Baleares y durante cinco años desempeñó tres carteras tan comprometidas como Educación y Ciencia, Justicia y Cultura y en todas cumplió una labor digna de reseñarse.

Cuando rigió el Ministerio de Educación y Ciencia (1977-1979), este Departamento tenía 450.000 funcionarios y no se habían realizado transferencias a las autonomías. Creó entonces 1.200.000 puestos en la Educación General Básica estatal y duplicó el número de Institutos de Enseñanza Media. Promovió el Proyecto de Ley de Estatuto de Centros y el primer Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria y participó en la negociación de los Acuerdos concordatarios de Enero de 1979 con la Iglesia Católica en materia educativa y cultural.

Como Ministro de Justicia (1979-1980) consiguió la aprobación por unanimidad de la Ley de Libertad religiosa y de la Ley Penitenciaria, envió a las Cortes y consiguió superar las enmiendas de totalidad

de la reforma del Título IV del Código Civil en materia de patria potestad, régimen económico del matrimonio y causas de su disolución y remitió a las Cortes un Proyecto de Código Penal, un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y un Proyecto de Procedimiento Monitorio. Puso en funcionamiento el primero modelo de Consejo del Poder Judicial y fue, quede eso para la Historia, el último Ministro de Justicia que presidió la apertura de los Tribunales.

Como Ministro de Cultura (1980-1981) gestionó y consiguió la recuperación del «Guernica» de Pablo Picasso, puso en marcha la construcción del Auditorio de Música de Madrid, consiguió la disponibilidad del Palacio de Villahermosa (hoy Museo Thyssen), evitando su venta al Banco Nacional de París y concretó un convenio con la Iglesia Católica sobre inventario y protección de bienes.

Elegido Secretario General de UCD en diciembre de 1981, cuando este partido se disolvió empezó a colaborar en comisiones de Estudio del Partido Popular, siendo en Abril de 2000 ponente de un Seminario de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, FAES, sobre «Financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales». Desde el 27 de mayo de 1996 desempeña la Presidencia del Consejo de Estado, organismo del que fue Letrado Mayor su antecesor en la Medalla 25, don Luis Diez del Corral.

Y hay un capítulo en su biografía que no puede omitirse, aunque los méritos acumulados en él no hayan sido los más relevantes para su elección como Académico. Me refiero a sus actividades en el ámbito económico y empresarial. Abogado en ejercicio, en Madrid, desde 1955, fue Secretario General y Jefe de la Asesoría Jurídica de Barreiros Diesel, S.A., más tarde Chrysler España S.A. Hasta 1996 era presidente de Robert Bosch Hispania, S.A., Papelera Scott S.A, Viñedos de Nieva S.A. y Vicepresidente de la Urbanizadora Coto, S.A. y de la Inmobiliaria Nueva Orleans, S.A. Fue Vicepresidente de la Cámara de la Propiedad Urbana de Madrid y Vocal del consejo de la Cámara de Comercio e Industria de la misma ciudad. Presidente de la Sección de Arrendamientos urbanos de la Asociación de Promotores Inmobiliarios, participó en la elaboración del Libro Blanco sobre la «Vivienda en España», realizado por la API con la colaboración del IESE. Forma parte también del Patronato de numerosas Fundaciones entre las que destaca la Fundación Cultural de la Nobleza Española, estamento al que pertenece por su origen familiar y que considera una institución que se fundamenta en el comportamiento ético de sus miembros y en la obligación de ejemplaridad moral que para ellos supone, más allá y por encima de

constituir un honor procedente de la historia del que algunos pretenden derivar y mantener privilegios adscritos.

Su obra científica no desmerece de la bien cuajada biografía que acabo de reseñar. Tres voluminosos manuales de su materia (en colaboración con Tomás Zamora Rodríguez): Introducción al Derecho Constitucional (1995); El constitucionalismo histórico español (1995); y Los sistemas políticos (1996). Además ha contribuido a la edición de otras obras como Partidos Políticos Europeos, libro dirigido por Stanley Hening y John Pinder; Los comentarios a la Constitución Española de 1978, dirigido por Oscar Alzaga; y el Tratado de Amsterdam de la Unión Europea, dirigido por Marcelino Oreja Aguirre. Además, es autor igualmente de importantes trabajos monográficos como «La Constitución ante la autodeterminación» publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho* de la Universidad Complutense; «Las libertades: diez años» editado por la Fundación Humanismo y Democracia y Ediciones Encuentro; «Jacques Maritain: de la guerra de España a la filosofía de la Democracia»; «El derecho a la información: libertad esencial de la sociedad democrática» y «Joaquín Costa y las tendencias políticas de finales de siglo: propuesta para España».

Dentro de este conjunto de estudios me gustaría subrayar dos recientes que ponen de manifiesto la estrecha relación que se da en el nuevo Académico entre la experiencia política directa y el saber científico de la política. En su artículo sobre la Constitución Española de 1978, publicado en el libro *25 años de Reinado de su Majestad D. Juan Carlos I*, publicado por la Real Academia de la Historia, se mezclan admirablemente ambas dimensiones, puesto que, por una parte, cuenta lo suficiente para destacar el impulso del propio Rey en la reforma política y, por otra, demuestra su profundo conocimiento de los valores que presidieron la redacción del anteproyecto de esta.

Nuestra Constitución vigente, que es la más extensa desde la de Cádiz de 1812, y contempla aparte del sistema político aspectos reguladores de la sociedad, incorpora un sistema de valores y principios éticos que no chocan con su aconfesionalidad. Guarda una homologación perfecta con las vigentes de los estados miembros de la Unión Europea y está concebida para facilitar el efectivo cumplimiento de su contenido normativo, así como para legitimar el correcto uso del poder mediante procedimientos de control jurisdiccional ordinarios y extraordinarios. Se fundamenta en la soberanía popular como poder originario y legitimador y organiza la renovación política de los gobernantes mediante elecciones periódicas, aunque no olvida incluir

mecanismos de democracia directa como el referéndum, la iniciativa popular y la acción popular basada en el interés público. La monarquía parlamentaria que establece nunca había existido en nuestra tormentosa historia constitucional y a la altura del tiempo en la que nos encontramos, nuestra actual Constitución es ya la segunda más duradera de nuestra historia. Su funcionamiento se ha caracterizado por la normalidad y la eficacia y así lo prueba que la duración media de las legislaturas supere los 3 años y 5 meses. Por otro lado, según especifica Cervero, propicia el desarrollo y el progreso de España y orienta la acción de los gobernantes hacia el respeto y el cumplimiento de los valores, principios y contenidos pragmáticos de su articulado.

Otro trabajo suyo igualmente digno de mención se ocupa de «La función consultiva del Consejo de Estado y su aportación al ordenamiento jurídico» e, independientemente de la valiosa información concreta que contienen sus apéndices relativos a su funcionamiento, sus consideraciones acerca de su origen y evolución están al día y revisten gran valor para entender la función consultiva en España. La conclusión de Cervero no ofrece dudas: «En suma, escribe, el Consejo de Estado no es un censor, ni tampoco un codecisor; colabora pero no participa en la decisión, por lo que no se altera el carácter jurídico de la consulta, pero el Consejo de Estado trata de aportar su saber, su experiencia y su prudencia asistiendo al Gobierno, de forma objetiva, independiente y externa, en la redacción del texto legislativo que aquél prepara y formula».

El discurso que acabamos de oír está en la misma línea que estos dos trabajos suyos. Expone la teoría de las élites, que tan importante es en la Ciencia Política desde Pareto, Mosca y Michels, y aplica su enfoque a la transición española como caso de particular importancia, valiéndose para ello de su experiencia de primera mano de nuestra vida política tanto en la oposición como en el poder. Su trabajo es en cierto modo un alegato a favor de la clase política de la transición y en contra de la injusticia que supone su negativa consideración por los ciudadanos de nuestra democracia. Para llenarlo de contenido examina desde diversas perspectivas la composición individual y colectiva y la selección y el funcionamiento de nuestra clase política, si bien como él mismo admite sus argumentos se quedan algo cortos en relación con el fin que persiguen.

De hecho, en la transición política española concurren, además de las que él cita, otras características que la singularizan. Sustancialmente hay dos que no pueden olvidarse: el hecho de que la modernización

política siguiese a la socioeconómica, lo que da lugar a la interesante paradoja de que la sociedad en el momento del cambio político fuese más moderna que su clase política; y la disonancia que en algunos momentos llega a ser escandalosa entre las actitudes y las opiniones de la clase política y las de la ciudadanía en un país cuya estructura social se había transformado totalmente, aunque de un modo paulatino, desde los años sesenta. Recuérdese, sin ir más lejos, lo sucedido después de las elecciones de 1977: el Partido Comunista renunció al marxismo leninismo; el Partido Socialista Obrero Español renunció al marxismo y la Unión de Centro Democrático renunció a la socialdemocracia, mientras que la extrema derecha entró en vías de extinción como fuerza parlamentaria. Solamente Alianza Popular se quedó al margen de este segundo bautizo. Por otra parte, mis coautores y yo advertimos en 1982 en un estudio sobre la élite política española que de la marginación política de los intelectuales podrían eventualmente producirse consecuencias poco o nada beneficiosas para el proceso democrático en su conjunto y como tales pueden interpretarse algunas de las aludidas en las varias y sutiles observaciones formuladas por el nuevo Académico.

Uno de los debates, tal vez el más importante, sobre la naturaleza de la transición política española gira precisamente en torno a quién corresponde su protagonismo y en él se dibujan con bastante claridad dos posiciones: la que considera que el cambio político se debió primordialmente a la transacción de las elites y la que atribuye su éxito a la modernización previa de la estructura social y a las acertadas decisiones de los electores. Evidentemente las consecuencias de defender una u otra de estas posiciones son muy diferentes. Ya de por sí la compatibilización de las nociones de democracia y de elite plantea dificultades suficientes, como lo demuestra Bachrach en su llamada teoría del elitismo democrático, pero se complica más todavía cuando el desnivel de la modernización entre la sociedad y la elite dirigente es grande y desfavorable a ésta.

Obviamente no es el momento de extenderme en explicaciones teóricas y ni siquiera el de argumentar a favor de una u otra opinión. Tampoco lo es de repetir datos de encuestas de actitudes políticas que reflejen la confianza de los españoles en sus instituciones y sus políticos, como los que tan acertadamente ha manejado Iñigo Cavero en su excelente discurso. Basta con traer a colación el índice de caducidad política de los dirigentes de la transición: ninguno de los líderes que forjaron los grandes consensos constitucionales entre 1977 y 1978 sigue en la política activa, salvo don Felipe González; de los parlamentarios

constituyentes solamente quedan en sus escaños, y alguno con paréntesis de ausencia en alguna legislatura, no más de diez personas ; uno de los ponentes constitucionales sigue siendo diputado y otro senador. Algo parecido podría escribirse sobre los líderes de los principales partidos y sindicatos.

En suma, se necesita como advierte Iñigo Cavero un buen estudio general sobre las elites en la transición, que continúe otros que se han quedado viejos y, por tanto, desfasados, pero sobre todo se necesita una reconsideración de la propia transición democrática en la que procuran cohonestarse los dos puntos de vista que anteriormente he señalado. Seguramente hay que construir una explicación más sociológica de nuestra transición política, que tenga en cuenta la estructura social que se configuró en España durante los años sesenta y setenta y la armonice sin prejuicios con una clase política democrática improvisada cuyo alto grado de continuidad con la situación anterior han observado diversos autores.

Hay, pues, mucho que hacer en este terreno y el magnífico discurso de Iñigo Cavero, tan próximo a la realidad, nos proporciona mucho material para que pensemos. Nos demuestra también que él está en excelente disposición para acometer la tarea que he apuntado y me atrevo a añadir que llega precisamente a una casa en la cual podrá ponerse a trabajar en ello. La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas existe para reflexionar sobre las cuestiones importantes para nuestro país, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, y me felicito a mí mismo por la oportunidad que me ha brindado de darle en su nombre la bienvenida al Presidente del Consejo de Estado. Es un honor y también una satisfacción hacerlo, porque es mucho lo que esperamos que contribuya a nuestros trabajos con su sabiduría, asiduidad y dedicación.

Nada más y muchas gracias.