

III. Contenidos fundamentales del bien común político

1. Introducción

Como en los capítulos precedentes, voy a proceder sintéticamente, limitándome a exponer mi modo de ver los puntos que me parecen esenciales, aunque soy consciente de tratar temas complejos y con una larga historia. Tal como se ha ido configurando la reflexión política moderna, me parece que los contenidos fundamentales del bien común político pueden resumirse y estructurarse en torno a tres bienes sociales de capital importancia: la paz y la seguridad, la libertad y la justicia¹, que se tienen que promover y tutelar juntos. La convicción de que son inseparables, y que por ello no se puede sacrificar la libertad en favor de la seguridad, ni la justicia en favor de la libertad, ni la seguridad en

¹ El enraizamiento del Estado moderno en los valores ético-políticos de la paz- seguridad, la libertad y la justicia ha sido puesto de relieve brillantemente por M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, 4ª ed., Westdeutscher Verlag, Opladen 1990.

favor de la libertad, es lo que a mi juicio caracteriza la concepción del bien común que considero acertada y que goza de buena aceptación.

2. La paz y la seguridad

2.1 La formación del ethos de la paz

Desde tiempos bastante antiguos se considera que una de las razones de ser de la comunidad política es la paz y la seguridad, entendida como convivencia pacífica y como defensa de los ciudadanos de las agresiones procedentes del exterior y del comportamiento violento y anti-social de otros ciudadanos. San Ireneo de Lyon decía, de modo gráfico, que una de las tareas de las autoridades políticas es garantizar la seguridad, para evitar que los peces grandes se coman a los peces pequeños². Y para Sto. Tomás de Aquino el fin de la ley humana es «la tranquilidad temporal del Estado. Esto lo alcanza cohibiendo los actos exteriores en aquello que pueden alterar la paz del Estado»³.

La reflexión política moderna, baste pensar en Jean Bodin (1529/30-1596) o en Thomas Hobbes (1588-1679), nace en un periodo en el que Europa se ve asolada por violentos conflictos, en buena parte de naturaleza religiosa. Esa circunstancia condiciona el punto de vista que asumen: la política no se podía proponer el objetivo de ayudar a los hombres a alcanzar el sumo bien, sino otro más modesto pero más urgente y fundamental, que era evitar el sumo mal representado por la muerte violenta. Esta primera reflexión política se configura como una

² Cfr. S. Ireneo de Lyon, *Contra las herejías*, V, 24,2.

³ *Suma Teológica*, I-II, q. 98, a. 1, c.

ética de la paz social. Los ciudadanos renuncian a defenderse por sí mismos, estipulan la supresión de las bandas armadas y de los ejércitos locales, se atribuye al Estado soberano el monopolio del uso de la fuerza, que se ha de utilizar según las leyes para garantizar igual tutela para todos, y la solución arbitral de los conflictos.

Se atribuye al Estado un poder absoluto (se inicia el periodo del absolutismo), para que desempeñe un papel pacificador: defensa de la vida y de la integridad corporal de los ciudadanos tanto frente a las agresiones externas como a las internas. La atribución de la totalidad del poder al Estado es el precio que se paga para garantizar y tutelar la vida, que aparece como el valor político fundamental. Los ciudadanos ponen todo en manos del Estado menos la vida, ya que el deseo de garantizar la tutela de la vida es la razón de ser del pacto político. El Estado nace para defender la vida, la paz, y la seguridad, y no para causar la muerte de los ciudadanos inocentes que quieren vivir en paz.

La historia nos enseña que algunas veces la realidad quedó bien lejos del ideal que proponía la filosofía política de la época, como por desgracia también sucede en la actualidad. En todo caso, ha quedado claro que son funciones propias y exclusivas del Estado mantener el orden público, la policía y el ejército; prevenir y reprimir el crimen (especialmente los atentados contra la vida); luchar contra el terrorismo, e impedir la existencia de organizaciones armadas dentro del territorio nacional.

Para muchos todo esto es pacíficamente aceptado y no suscita objeción alguna. Pero también es verdad que en bastantes áreas geográficas del mundo caciques locales, grupos étnicos y religiosos, o

organizaciones criminales disponen de bandas armadas o pequeños ejércitos, de modo que existen zonas del territorio nacional que el Estado no consigue controlar, así como existen grandes ciudades con un elevadísimo nivel de inseguridad.

Estas situaciones comportan un evidente atentado contra la vida, la libertad y la justicia, e impiden el desarrollo de los pueblos que las padecen. Pocos se atreven a emprender actividades productivas o a realizar inversiones económicas en territorios carentes de las mínimas garantías, ya que no sería posible recurrir a tribunales de justicia, que o no existen o son impotentes. Las actividades productivas serían posibles solo sometién dose a las condiciones de los caciques locales que, mirando a sus intereses particulares, impiden que la creación de valor económico contribuya al desarrollo de toda la nación. A los grandes grupos económicos multinacionales interesados en la extracción de materias primas o en otras actividades económicas no les queda otra alternativa que introducirse en el cuadro de ilegalidad existente, que es la verdadera causa del retraso en que viven los habitantes de esos territorios. El control de todo el territorio por parte del Estado y la implantación de un régimen de legalidad es una exigencia ética urgente.

2.2 La comprensión institucional del ethos de la paz

La paz y la seguridad como elemento esencial del bien común político fundamenta también el deber de tutelar el derecho a la vida en el ámbito del Estado. En términos generales, la doctrina jurídico-política contemporánea ha pasado de una comprensión proto-liberal de los de-

rechos fundamentales (derecho a la vida, a la libertad, etc.) como meras libertades del individuo ante el Estado, a una comprensión más *institucional* de tales derechos⁴: ya no son solo libertades del individuo garantizadas frente a las injerencias del Estado, sino que expresan también un orden de valores que la comunidad política ha de llevar a cabo. Los derechos fundamentales no son solamente libertades *ante* el Estado, sino *en el* Estado⁵. Por esta razón, los derechos fundamentales, especialmente el de la vida, además de garantizar la inmunidad frente al Estado, confieren también al individuo el derecho de ser protegido — mediante disposiciones legales — de las injerencias de otras personas.

Al Estado que tutela jurídicamente de los derechos fundamentales no se le puede acusar de ser un Estado represivo. Soslayando la parte de demagogia que nunca suele faltar en este tipo de confusiones, querría que alguien me explicara cómo es posible reconocer y tutelar cualquier derecho humano sin tener que constreñir jurídicamente a los ciudadanos a no llevar a cabo ciertas cosas frente a terceros. Acertadamente ha escrito P. Häberle que «si la libertad del individuo no se tutelase penalmente contra la amenaza proveniente del abuso de libertad por parte de otros, ya nunca cabría hablar del significado de la libertad para la vida social del conjunto. Se impondría el más fuerte. El resultado completo al que tienden los derechos fundamentales se pondría en discusión, pues hasta la realización individual de las libertades resultaría seriamente amenazada»⁶.

⁴ Cfr. M. Rhonheimer, *Derecho a la vida y estado moderno*, Rialp, Madrid 1998.

⁵ Cfr. P. Häberle, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2, Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt*, 3ª ed. ampliada, C.F. Müller, Heidelberg 1983. Cito según la traducción parcial italiana: *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1993, p. 51.

⁶ P. Häberle, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, cit., p. 47.

Por otra parte, conviene advertir que la exigencia de tutelar los derechos fundamentales no se basa únicamente en el valor que los intereses garantizados por ellos tienen para un hipotético individuo no político. Se ha subrayado con acierto que la esfera privada de la vida individual es el presupuesto de la vida política. Mediante los derechos fundamentales se realiza un proceso de libertad que constituye un elemento esencial de la democracia. Los derechos fundamentales son el *fundamento funcional* de la vida democrática. Son garantías otorgadas a la comunidad, elementos de orden público y principios estructuradores de nuestro vivir juntos. Los derechos fundamentales cumplen una función social y su tutela reviste un interés público⁷.

No deseo entrar aquí en los delicados problemas que el aborto o la eutanasia representan para la ética personal, pues ya lo he hecho en otras publicaciones⁸. Intento subrayar solo un importante aspecto ético-político. Los hombres nacen, viven y mueren. La única función que el bien común político atribuye al Estado en todo esto es tutelar la vida. Al Estado no le corresponde ni engendrarla ni eliminarla. Puede ser que alguien tenga un interés en acabar con una vida gravemente enferma, pero no encuentro fundamento alguno para que se pretenda que el Estado reconozca ese interés como un derecho que debe satisfacer y financiar, a no ser que se pensase que todo interés de un ciudadano o grupo de ciudadanos es un derecho. Pero en estos casos el grave problema ético-político que se plantea es: ¿cómo se puede concebir un derecho cuyo ejercicio comporta la lesión de un derecho fundamental de otros ciudadanos? La sociedad presupone que la libertad y los intereses de cada uno tienen un límite no superable en la legítima liber-

⁷ Cfr. *ibid.*, pp. 51-59.

⁸ Cfr. A. Rodríguez Luño, *Cultura política y conciencia cristiana*, cit., pp. XXX.

tad y en los derechos ciertos de los demás.

Otro problema relacionado con la seguridad que recientemente está adquiriendo notable importancia y que suscita no pocas preocupaciones es el de la inmigración clandestina o ilegal. Por motivos de persecución política, o a causa de injustificables guerras alimentadas en buena medida por grandes potencias, decenas de millares de personas buscan refugio en otros países. Se crea una emergencia humanitaria de la que nadie debería desentenderse, aunque obviamente no todos los países tienen la misma capacidad de acoger prófugos. Los más grandes pueden hacer más que los que por territorio y población son pequeños. Pero al realizar este imperativo humanitario, se debe actuar ordenadamente. El principio de orden es muy sencillo: a una casa se entra por la puerta, no por las ventanas. Si tienen que entrar muchos, habrá que agrandar la puerta, pero las ventanas permanecen cerradas. En virtud de este sencillo principio, el Estado tiene que evitar que en el territorio nacional haya decenas de millares de personas no identificadas. No solo porque estas personas podrían delinquir, sino sobre todo porque pueden ser objeto de violencia, explotación, tráfico de órganos de niños, etc., sin que el Estado pueda hacer mucho para evitarlo. ¿Cómo se puede saber que niños huérfanos han sido secuestrados por organizaciones criminales dedicadas al tráfico de órganos si nadie puede demostrar que esos niños sin nombre ni identificación han entrado en el territorio nacional? No podrán contar con la ayuda del Estado aquellos cuya existencia el Estado desconoce por completo. El problema es ciertamente difícil, pero todos los Estados tienen políticos y funcionarios a los que se les paga para que lo resuelvan.

3. La libertad y el principio constitucionalista

3.1 El constitucionalismo

En el inicio de la reflexión política moderna la ética de la paz dio lugar al estado absolutista, en el que el poder residía en una sola persona que no tenía obligación jurídica alguna de rendir cuentas de su ejercicio. En las monarquías absolutistas de los siglos XVI a XVIII, el rey es la ley. La experiencia del absolutismo político hizo comprender que si bien el absolutismo podía defender la vida, una vida sin libertad no es una vida humanamente digna y que, por otra parte, es perfectamente posible garantizar la paz social y el orden público sin sacrificar la libertad.

La libertad aparece como principio ético-político de importancia fundamental, parte esencial del bien común. La libertad es un bien de todos y un requisito para el bien de todos. Para garantizar que la vida social se desarrolle de acuerdo con este principio, se hace necesario limitar el poder político. Con este propósito nace el movimiento constitucionalista, según el cual el ejercicio del poder político se debe limitar, dividir y controlar. El principio constitucionalista es un principio de limitación jurídica del poder político en favor de los derechos fundamentales de los ciudadanos. El sistema constitucional ha de garantizar los derechos de la persona y poner al Estado en condiciones de no poder violarlos. Para ello se establece una compleja técnica jurídica, hecha de controles y contrapesos, que tendría que impedir que nadie, ni siquiera el pueblo entero o su mayoría, pueda ejercitar un poder político absoluto.

Según el principio constitucionalista existen cosas que nunca pueden hacerse a nadie y por nadie⁹. Es un principio anti-absolutista no simplemente procedimental, porque está en función de bienes sustanciales como la vida y la paz social, la libertad y la justicia, bienes cuya realización y tutela se considera necesaria para permitir a los ciudadanos el libre desarrollo de su personalidad, independientemente del modo como cada uno lo conciba.

El constitucionalismo se sirve de un conjunto de instituciones y procedimientos que se han ido configurando progresivamente a lo largo de la historia: la constitución escrita y el control judicial de la constitucionalidad de las leyes ordinarias, el *habeas corpus*, la *rule of law*, la división de poderes, las elecciones libres y frecuentes, el parlamento, el respeto de las minorías, la libertad religiosa, la libertad de expresión y de información, el derecho de asociación sindical, la libertad de enseñanza, etc. Estas y otras instituciones, que admiten diferentes configuraciones concretas, deberían garantizar que la organización política esté verdaderamente al servicio de la persona. Ahí radica su importancia ético-política.

La realización concreta de estas instituciones en los diversos países a veces no responde bien a la finalidad que constituye su razón de ser, y se requiere mucha tensión ideal para tratar de acercarse lo más posible a la consecución de la efectiva libertad perseguida por el constitucionalismo. Así, por ejemplo, en los regímenes parlamentarios el gobierno (poder ejecutivo) es expresión de la mayoría existente en el parlamento (poder legislativo), por lo que el control de la actividad de gobierno por parte del parlamento acaba siendo más formal que real.

⁹ Cfr. el estudio de N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo democratico*, Utet, Torino 1976, pp. 3 y ss.

Este problema se podría paliar haciendo que por reglamento las comisiones parlamentarias que ejercen las principales funciones de control del ejecutivo tengan que estar presididas por un exponente de la oposición; pero no siempre esto será suficiente. Un problema análogo podría verificarse cuando la modalidad elección de los miembros del tribunal encargado de controlar la constitucionalidad de las leyes (en España, el Tribunal constitucional), o del organismo que debe garantizar el autogobierno y la independencia de los magistrados (en España, el Consejo General del Poder Judicial), hace que esos organismos puedan de algún modo tener la misma orientación ideológica que la mayoría existente en el parlamento. Ciertamente no es fácil encontrar un sistema de elección de los miembros de estos organismos que dé suficientes garantías y no esté exento de dificultades, pero a veces se tiene la tentación de pensar que la arquitectura constitucional de algunos países más que estar en función de garantizar la libertad, responde a la lógica de que «quien gana las elecciones se queda con todo». Y por desgracia hay quien piensa que si una parte política no se queda con todo no es posible gobernar, pero esta idea no es muy adecuada para las actuales sociedades pluralistas ni para la lógica misma del constitucionalismo. La libertad y el pluralismo no deberían ser un obstáculo para el buen gobierno.

Las cartas constitucionales prevén un procedimiento para su reforma, que suele ser bastante más complejo que el seguido para la promulgación de una ley ordinaria. Las constituciones también envejecen con el paso de los años, y llega el momento en que es necesario retocarlas. Seguir el procedimiento para su reforma es una garantía para todos. Invocar el atajo representado por el concepto de «constitución material», tan querido por algunos constitucionalistas,

para que un tribunal constitucional se arroge la libertad de emanar «sentencias creativas» contrarias a la constitución escrita, abre la puerta a la arbitrariedad y, más frecuentemente, a ratificar servilmente las opciones de la mayoría política, que además no siempre responde a las convicciones más extendidas entre los ciudadanos.

Actualmente la estructura del poder real es bastante diferente de la que tenía en la cabeza Montesquieu cuando escribió su famosa obra *El espíritu de las leyes* (1748). Hoy existe también el «Cuarto poder», los medios de comunicación social, y el poder económico. La lógica constitucionalista exige la separación entre el poder político y los medios de información, así como entre el poder político y el poder económico. Sobre la separación entre el poder político y el poder económico hablaremos más adelante. La cuestión de la libertad e independencia de los medios de comunicación social es bastante compleja, y no fácil de resolver. Tras la idea del «servicio público» se esconde muchas veces la lógica antes citada de que «el que gana las elecciones se queda con todo», incluida la televisión pública y otros medios de información controlados de algún modo por el Estado, al menos en cuanto este tiene que conceder la licencia para que otros sujetos sociales puedan poseer medios de comunicación social. Por eso, me parece sin duda positiva la actual difusión de internet y otras nuevas tecnologías, que permiten que ciudadanos o grupos independientes del poder político y del poder económico hagan oír su voz sin necesidad de disponer de ingentes recursos económicos ni de autorizaciones estatales. Consideradas globalmente, estas nuevas tecnologías promueven la libertad y el pluralismo de la información.

3.2 La libertad negativa

En el ámbito de la reflexión política moderna adquirió notable importancia el concepto *político* de libertad negativa. Se fundamenta este concepto en la consideración de que los errores que un hombre pudiera cometer por no querer escuchar los consejos o doctrinas que se refieren a su identidad ética o religiosa, se compensan por el mal mucho mayor que consistiría en permitir que personas o instituciones pudieran entrar *coercitivamente* en el ámbito de su conciencia, obligándole con la fuerza a aquello que estas personas o instituciones piensan que es su bien. Es una consecuencia del principio de libertad, por el que cada uno tiene y ha de tener su vida en sus propias manos.

Así pues, la *libertad negativa* se podría definir como inmunidad de la conciencia ética y religiosa personal respecto de la coacción civil y política. Naturalmente esta libertad se mueve dentro de ciertos límites cuando se tratase de acciones externas (no cabría apelarse a la libertad de conciencia para atropellar derechos ciertos de los demás o para pedir la licencia de realizar sacrificios humanos). En todo caso, conviene señalar que no se trata de un concepto antropológico o ético, sino ético-político, cuyo único significado es que el Estado no es competente para dirimir las divergencias religiosas ni para imponer a la intimidad de la conciencia personal la solución que considerase justa. El Estado y la política no son la fuente de la verdad moral y religiosa, lo cual no quiere decir que el Estado sea amoral y anti-religioso. Los principios de que nos hemos ocupado hasta ahora, como el principio de libertad y de solidaridad, la ética de la paz y de la libertad, el constitucionalismo y la misma libertad religiosa, son principios ético-políticos, y se fundamentan en lo que el hombre es. No se trata por tanto de neutralidad amoral, sino de delimitar correctamente el ámbito de intervención que el

bien común político concede al Estado. Respetar la libertad de la conciencia no es un corolario del escepticismo o del agnosticismo, sino un requisito necesario para hacer posible la convivencia pacífica y la colaboración social entre personas que pueden tener convicciones diferentes.

Algunos aspectos de la libertad de que tratamos ahora son pacíficamente aceptados en la actualidad, pero otros no. Todo depende hoy, por desgracia, de la dirección que toma el viento de lo «políticamente correcto», que es un mecanismo sutil para tiranizar la conciencia personal. En algunos temas, piénsese por ejemplo en la agenda LGTB, se ha pasado de una situación pasada de falta de protección, a una hiperprotección jurídica que ha conducido a la promulgación de leyes que adoctrinan a los niños y que no conceden a los adultos otra libertad que la de aplaudir estilos de vida que son muy libres de no compartir, por más que respeten a los que sí los comparten. Una cosa es respetar las convicciones ajenas, y otra bien diferente no poder disentir.

La colaboración social comporta la adhesión y la defensa de las estructuras jurídicas y políticas que garantizan que la vida social se desarrolle en un régimen de libertad, aunque alguna vez los procesos políticos tengan un resultado que no gusta a algunos ciudadanos. Es legítimo exponer y defender públicamente las razones por las que una ley o un acto de gobierno nos parece inadecuado, llegando incluso a la objeción de conciencia si después de seria reflexión se considera injusto. En cambio, no es compatible con la colaboración social la actitud de querer destruir a los adversarios políticos, generalmente por medios más que discutibles, o querer desarticular demagógicamente un ordenamiento legítimo y justo para implantar otro que dé los resultados que a mí me gustan. Es la actitud de quienes cuando el parlamento sigue la

línea que les gusta exclaman: «¡Viva el parlamento!», y cuando en cambio sigue una línea distinta claman por una reforma del sistema que pueda hacer triunfar sus propias ideas. Los ciudadanos necesitan tener también algunas virtudes políticas.

4. La justicia

En la formación del pensamiento político moderno los ideales de paz y de libertad pronto se completaron con la idea de justicia. Si hizo más que evidente que solo en un orden justo pueden convivir y colaborar personas libres. La justicia hace posible la existencia de un espacio social compartido. La consecuencia de ello es la idea de que el bien común político comporta la tarea de promover y de garantizar la justicia. Pero, ¿qué significa concretamente esto? ¿Qué es la justicia?

Sintéticamente, la promoción de la justicia se desglosa en cuatro tareas:

1. En el plano político, la extensión universal de los derechos políticos, que se suele llamar principio democrático.
2. En el plano social, establecer y hacer respetar las normas que han de presidir todas las formas de colaboración social.
3. La adecuada distribución de competencias entre el aparato público, el Estado principalmente, y los individuos y agrupaciones sociales, entendidas en el sentido más amplio.
4. La promoción de la justicia social.

Nos ocuparemos a continuación de las tres primeras, reservando

para la cuarta un capítulo aparte, dada su gran complejidad.

4.1 El principio democrático

El principio democrático pide la igualdad de todos ante la ley y la extensión del derecho de voto, hasta llegar al sufragio universal. Se trata de un principio que busca la justicia y la igualdad, entendidas como igualdad de oportunidades, igual respeto para todos, igual libertad e igual participación en la formación de las orientaciones políticas. Su manifestación más inmediata es la extensión universal de los derechos humanos y de los derechos civiles y políticos. En la actualidad se considera que es parte del bien común político, y por tanto es también una de las funciones del Estado el garantizar que la vida social se desarrolle en conformidad a estos criterios.

El principio democrático presupone en los ciudadanos una actitud de participación en la vida política. La participación no se refiere solo a los ciudadanos que profesionalmente se dedican a la política, a nivel nacional, autonómico o municipal. Se refiere a todos los ciudadanos, que cumplen su deberes (por ejemplo, el de votar) y ejercen sus derechos, y en uno u otro caso son coherentes con la propia concepción del mundo, del hombre y del bien común político, y se asocian libremente con quienes comparten las mismas ideas y están dispuestos a ponerlas en práctica.

La participación presupone la información y la formación. La participación es constructiva si se conocen las exigencias concretas que el bien común político tiene en el propio país y, por otra parte, se está al tanto de la situación real de los diversos aspectos de la vida so-

cial, con sus puntos de fuerza y puntos de debilidad, y se tiene una idea clara acerca de sus causas y de los medios idóneos para mejorar lo que es insatisfactorio. En este ámbito la pasividad, la pereza, el «dejar hacer» a otros representan una tentación continuamente al acecho, ya que la participación constructiva requiere esfuerzo y sacrificio.

En principio parece posible afirmar que el principio democrático, del que venimos hablando, goza en la actualidad de una amplia aceptación. Esa es al menos la apariencia. Si recorremos con el pensamiento el mapamundi, nos vemos obligados a admitir sin embargo que la aceptación del principio democrático no es universal, porque existen países en los que no todos los ciudadanos son iguales ante la ley. Dejando ahora de lado los sistemas basados sobre la discriminación racial, que han existido hasta hace poco tiempo, hay que constatar que existen todavía numerosas formas de desigualdad civil y política por motivos religiosos, étnicos, políticos o de sexo. En algunos lugares los ciudadanos que no se adhieren a la religión oficial, o que no comparten las ideas del régimen político dominante, o que son de sexo femenino, no gozan de los mismos derechos civiles y políticos de los ciudadanos que profesan la religión oficial, la ideología política dominante o que son de sexo masculino. No se puede decir por tanto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. A todo esto se debe añadir la discriminación que de hecho se deriva del analfabetismo o de la escasa instrucción.

El principio democrático tiene además un enemigo oculto. Es la actitud de las orientaciones o movimientos ideológicos cuya estrategia consiste en eliminar al adversario político. Parte esencial de su actividad consiste en sembrar resentimiento social e incluso odio. Estos mo-

vimientos plantean un problema que merece atenta consideración. Su presupuesto fundamental es que el principio democrático exige necesariamente una fundamental igualdad social y económica. Consideran anti-democráticos los sistemas sociales, políticos o económicos que no garantizan esa forma de igualdad, estiman éticamente justificada la violencia que se haga necesaria para obtenerla, y ven como enemigos que deben ser descalificados e incluso eliminados a cuantos ven las cosas de otra manera. Recurrirán o no a sistemas altamente coercitivos según les convenga por motivos tácticos, pero en el fondo la violencia usada para sus fines no les plantea ningún escrúpulo ético.

Se manifiesta aquí el delicado problema del significado de la igualdad que está en la base del principio constitucionalista y democrático. Es una cuestión muy compleja, pero importantísima, que vamos a ir abordando poco a poco en los capítulos siguientes, puesto que conviene ver detenidamente sus diversos aspectos.

4.2 Justicia y ley

La convivencia y la colaboración entre personas libres sólo es posible si estas, reconociéndose mutuamente como iguales, consienten en erigir la justicia como regla de sus acciones. Esta consiste en dar a cada uno su derecho, dar o respetar lo que es suyo y le es debido: la vida, la libertad, los bienes de los cuales es legítimo propietario, la fama, etc.

Una de las características fundamentales de la justicia es la alteridad. La justicia regula las relaciones con las personas que son «*alter*»

respecto a nosotros, que son o pueden ser extrañas, «otras-que-nosotros». A quienes son extraños a nosotros hay que darles lo suyo, no importa que sean amigas o no lo sean, conocidas o desconocidas, de nuestro mismo partido político o del partido rival. Lo que es debido en justicia es debido a cualquiera que tenga el título legítimo. Por eso la justicia se representa con una dama con los ojos vendados, con la balanza en una mano y la espada en la otra. Se quiere significar la objetividad, la ausencia de favoritismos. La espada se empleará contra cualquiera de las dos partes, según el peso real de las razones que cada uno aduzca.

Existe un sentido natural de la justicia que todo el mundo tiene. Se entiende que dar a cada uno lo suyo presupone que exista una distinción entre lo «mío» y lo «tuyo». También es claro que es injusto enriquecerse arrebatando a otros sus bienes mediante la violencia o el fraude, y que no es menos injusto dañar al prójimo en sus bienes corporales (lesiones graves), económicos (robo) o espirituales (calumnia) aunque de ello no se siga un enriquecimiento personal. Tan injusto es apropiarse de un automóvil ajeno como destruirlo incendiándolo.

Sin embargo, el sentido natural de la justicia, aunque necesario, no es suficiente para que la colaboración social se desarrolle ordenada y pacíficamente. Ha de ser promulgado, determinado y explicitado por el Estado mediante las leyes. Es evidente que un niño de 5 años no tiene la madurez suficiente para administrar o vender un apartamento recibido por herencia de sus abuelos. También es claro que un adulto de 35 años sano de mente tiene en principio la madurez requerida. Se puede discutir acerca de la madurez de un chico de 17 años. Quizá en

un caso una persona de esa edad tenga la capacidad requerida para realizar adecuadamente el contrato de compraventa, mientras que en otro caso un chico de 19 años carezca de ella. ¿Qué hacer? ¿Juzgar caso por caso, quedando siempre con la incertidumbre de que un ulterior peritaje psicológico pudiera invalidar los contratos firmados por personas jóvenes? La ley determina la edad en la que los ciudadanos serán considerados mayores de edad, no sujetos ya a la patria potestad y con capacidad para votar, realizar determinados contratos, etc.

Entendidas en este sentido, las leyes son normas de justicia y expresión del derecho. En cuanto expresión de la justicia, la ley es igual para todos o, lo que es lo mismo, todos somos iguales ante la ley. Ello comporta que las leyes, en cuanto normas de justicia, son generales y abstractas. No hay en ellas mención de personas o lugares concretos, ni consideraciones acerca de los efectos que podría tener su aplicación en un caso determinado. Así, por ejemplo, el artículo 1091 del Código Civil Español dice: «Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse a tenor de los mismos». Se expresa una norma general de justicia, aplicable a todos por igual, aunque cuando se formula no se sabe a quién se aplicará ni qué efectos tendrá su aplicación, que puede enriquecer a uno que el legislador no conoce y empobrecer a otro que el legislador tampoco conoce. Esa norma no pretende determinar el efecto que los procesos sociales tendrán para una persona o para un grupo de personas. Señala únicamente una regla general que los procesos sociales han de observar para que sean admisibles en una sociedad de personas libres. Si los contratos no se respetan, la colaboración social se hace imposible.

Ese es el sentido de la famosa sentencia de Cicerón: «*Legum ministri magistratus, legum interpretes iudices, legum denique idcirco omnes servi sumus ut liberi esse possimus*»¹⁰: los magistrados son ministros de la ley, los jueces son sus intérpretes, y todos nosotros somos siervos de la ley para poder ser libres. Las leyes que expresan las normas de justicia, armonizando la autonomía de todos, no amenazan la libertad, sino que la garantizan. Claramente lo expresa F. A Hayek:

«Cuando obedecemos leyes en el sentido de normas generales abstractas establecidas con independencia de su aplicación a nosotros, no estamos sujetos a la voluntad de otro hombre y, por lo tanto, somos libres. Puede afirmarse que las leyes y no los hombres imperan, por cuanto el legislador desconoce los casos particulares a los que sus prescripciones conciernen y también porque el juez que las aplica no tiene elección a la hora de formular las conclusiones que se siguen del cuerpo legal en vigor y de las particulares condiciones del caso que se juzga. La ley no es arbitraria porque se establece con ignorancia del caso particular y ninguna voluntad decide la coacción utilizada para hacerla cumplir»¹¹.

Acerca de las leyes como normas de justicia cabe hacer dos consideraciones. La primera es que las leyes, entendidas en el sentido apenas mencionado, son algo bastante diverso de muchos textos legales procedentes de los órganos legislativos del Estado, textos que no obstante también llamamos leyes. Algunos textos legales, en efecto, contienen referencias a personas singulares o a categorías concretas de personas, a lugares determinados, y explícitamente se proponen conseguir que determinados procesos sociales tengan tal o cual resultado para un particular tipo de personas (trabajadores autónomos,

¹⁰ *Pro Cluentio*, 146.

¹¹ F. A. Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, 9ª ed., Unión Editorial, Madrid 2014, p. 329.

funcionarios, jubilados, etc.). Más que reglas de justicia son un código de instrucciones concretas para el ejercicio de la actividad de gobierno. Tal es, por ejemplo, la Ley de Presupuestos, con que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado, que son la expresión de las obligaciones que puede reconocer el sector público y de las estimaciones de ingresos que se prevea liquidar durante el correspondiente ejercicio y, por ello, constituyen una pieza esencial en la ejecución anual del programa político del Gobierno¹². En los Presupuestos del Estado se señala, por ejemplo, cuál es el sueldo del Presidente del Gobierno, de los Ministros del Gobierno, del Presidente del Tribunal Supremo, de los diversos tipos de funcionarios, del personal de las Fuerzas Armadas, etc. Se indica también el presupuesto de la Seguridad Social, las pensiones del Régimen de las Clases Pasivas del Estado, etc. Si damos una ojeada a las leyes aprobadas por el Congreso de los Diputados en el año 2015 encontramos, a título de ejemplo, una ley sobre el fomento de la financiación empresarial, otra sobre la recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión y una tercera sobre la ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

Estas leyes no son normas de justicia. Si así las considerásemos, habría que reconocer que la dama de la justicia se ha quitado la venda de los ojos. Dentro del paradigma político en que nos movemos, que más adelante será objeto de examen, será quizá necesario que la dama se quite la venda, pero habrá que aceptar en todo caso que una cosa son los dictámenes que pronuncia con los ojos tapados (las leyes como normas de justicia) y otra bien diferente los que promulga sobre el fun-

¹² Véase <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=134&tipo=2> (consultado el 5-XII-2016).

damento de lo que consigue ver con los ojos descubiertos (las leyes como instrucciones de gobierno). Además, este segundo tipo de leyes plantean la inquietante pregunta de hasta qué punto es posible y justo querer predeterminar el resultado de procesos sociales que son y deben ser libres, por lo que no parece adecuado que una sola dama los gobierne, por muy buena vista que tenga.

La segunda consideración se refiere a la posibilidad de que las normas de justicia promulgadas por los órganos legislativos del Estado se separen o incluso contradigan el sentido natural de la justicia, y sean por tanto normas no razonables. A mi juicio esto sucede, por ejemplo, con el segundo párrafo del artículo 44 del Código Civil, sobre el matrimonio, después de la modificación introducida por la ley 13/2005. En este caso, la ley habría sido promulgada solo aparentemente por la dama vendada; en realidad, tenía los ojos bien abiertos, pues quiso favorecer a un determinado grupo de ciudadanos¹³. Se abre así el problema ético-político de las leyes injustas, problema delicado que ahora me limito a señalar, porque lo he tratado en otras ocasiones¹⁴, y porque más adelante tendremos que volver sobre él.

4.3 El principio de subsidiariedad

La justicia no se refiere solo a los bienes materiales o morales entendidos de forma estática, sino también al respeto de la subjetividad y

¹³ Véase A. Rodríguez Luño, *La ley 13/2005 sobre la reforma del matrimonio en España*, en http://www.eticaepolitica.net/familia/arl_familia%5Bes%5D.htm.

¹⁴ Cfr. A. Rodríguez Luño - A. Bellocq, *Ética general*, 7ª ed., Euns, Pamplona 2014, pp. 253-255.

de la autonomía operativa por la que los diversos agentes sociales pueden desarrollar sus virtualidades para proveer por sí mismos y por la colectividad. Favorecer y garantizar la libre expansión de las potencialidades que tienen los individuos solos o libremente asociados, las familias, las comunidades locales o regionales, es una de las razones de ser de las comunidades políticas de orden superior y, más concretamente, del Estado. Este es el fundamento del «principio de subsidiariedad», que significa que el Estado ayuda y no suplanta. Suple la actividad de sus miembros solo cuando ello sea estrictamente necesario para el bien común y por el tiempo en que esa necesidad persista.

Este principio es un criterio regulador de la distribución de competencias y de responsabilidades entre el Estado y la libre iniciativa social. Se oponen a él las formas de centralización, de burocracia, de asistencia y de reglamentación que obstaculizan y comprimen la iniciativa social en el plano cultural, político, económico, asistencial, así como el legítimo y necesario pluralismo de opciones en todos esos ámbitos. La presencia excluyente o la extensión excesiva del aparato público no responden generalmente a una motivación política totalitaria, sino a la atribución de excesivas responsabilidades al Estado, a la que naturalmente sigue la ampliación de su ámbito de competencias y de la cantidad de recursos humanos y económicos que se ponen a su disposición. Es lógico que si se atribuye al aparato público la responsabilidad de garantizar muchos objetivos, se le haya de reconocer paralelamente el poder de recabar ingentes recursos económicos mediante los impuestos, así como el de contar con un número muy grande de funcionarios.

No se trata de un problema de simple organización. Las cuestio-

nes en juego son mucho más importantes. Como se dijo en el capítulo anterior, la comunidad política es una comunidad de personas libres y su razón de ser es ayudar a personas libres. No vivimos en sociedad para perder nuestra libertad. La posibilidad de actuar libremente, de proveer por nosotros mismos y de buscar activamente las finalidades que a cada uno le parecen importantes no es una concesión del Estado. Por eso, no es función del Estado dirigir las tareas de los ciudadanos o desempeñar las ocupaciones de cada uno, sino hacer que las tareas y ocupaciones de cada uno se realicen respetando las normas de justicia iguales para todos. El Estado no es el «Único y Gran Propietario» de los recursos humanos y económicos del país; está en función de las personas y de su libre capacidad de desarrollarse y de proveer por sí mismas. La justa presencia del Estado en la vida social no empequeñece, inhibe ni empobrece a los ciudadanos, y mucho menos puede privarles de la responsabilidad que cada uno de ellos tiene por sí mismo y por la colectividad. Apartarse de este criterio es negar la primacía e inalienabilidad de la libertad y los derechos fundamentales de la persona. El Estado puede ciertamente regular mediante normas generales de justicia el ejercicio de la libertad y de los derechos de cada uno, pero solo en la medida en que ello es necesario para armonizarlos y permitirles coexistir con la libertad y los derechos de los demás, y no porque el Estado sea un sujeto social con unas finalidades específicas a las que todos los demás agentes sociales deberían subordinarse.

Hay que constatar, sin embargo, que a partir de la mitad del siglo XIX se ha producido un proceso de progresiva extensión de las competencias del Estado. El principal motor de ese proceso de ampliación ha sido la idea de «justicia social», idea de capital importancia para entender los caminos de la política contemporánea, que examinaremos

en el siguiente capítulo. Según ese ideal, el Estado no se puede limitar a garantizar la paz social, la libertad y el respeto de las normas generales de justicia, sino que ha de empeñarse activamente para conseguir que los procesos culturales, sociales y económicos tengan unos resultados predeterminados, aun a costa de violentar la subjetividad y la libertad de los agentes sociales. Lo único importante es alcanzar aquellos objetivos que el Estado considera socialmente justos. Para ello se emplearán los medios que parezcan necesarios, y a los que los ciudadanos tendrán que someterse, quieran o no, porque las finalidades del Estado están por encima de todo lo demás.

Como anotación histórica cabe señalar que entre la mitad del siglo XIX y la del XX, el proceso de ampliación de las competencias del Estado se justificó por el ideal socialista, que preveía la progresiva nacionalización de los medios de producción, de distribución y de cambio, siempre en función de unos ideales de «justicia social». Con la palabra «socialismo» no me refiero solo a los partidos políticos que se presentan a sí mismos como socialistas; en este libro se tratan cuestiones de ética política, y no de política de partido. Por eso, si uso el concepto de «socialismo», lo empleo como un concepto técnico de las ciencias sociales y económicas, que comporta una idea del Estado y de sus atribuciones, así como de su relación con los ámbitos de autonomía de los ciudadanos y de las asociaciones no fundamentadas por la coacción (asociaciones libres). Por decirlo más claramente, hoy día tan socialistas son algunos partidos que a sí mismos se autodenominan con ese nombre, como otros partidos que políticamente se contraponen a los primeros, y que pueden ser del centro, de la derecha o de la izquierda, pero que sostienen un alto grado de intervencionismo estatal sobre procesos sociales que, a mi juicio, son y deben seguir siendo

libres. Hay por tanto socialismo de «izquierda», de «derecha», de «centro» y sin colocación definida en el parlamento.

Razones de diversa naturaleza, y entre ellas el fracaso del «socialismo real» en la Europa oriental, han hecho que en las últimas décadas el socialismo clásico, que hemos descrito hace poco de manera muy sintética, haya perdido credibilidad, aunque la idea socialista siga muy extendida, principalmente entre los intelectuales. El socialismo clásico ha dado lugar al *Welfare State*, que también ha tenido su momento de crisis. Aun así sigue plenamente en vigor un modelo de Estado que persigue el objetivo de la distribución de la renta, cuya actividad económica (gasto público) se acerca y en algunos países supera el 50% del PIB¹⁵, y que tiene en sus manos la dirección y el control de la actividad productiva y de mercado, a través del control del crédito, de la moneda, de los tipos de interés, y de otros procedimientos a los que nos referiremos más adelante.

Los que defienden el modelo político de elevado intervencionismo estatal pueden aducir a su favor varios argumentos. Me parece que el más fuerte de ellos es el de naturaleza ética, que podría resumirse así. En el ámbito del libre mercado, se dice, los actores económicos buscan su propio interés, según la lógica de la mayor ganancia. Nadie asume el punto de vista del bien común, que comprende la promoción y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos, sobre todo de los más débiles, promoción y tutela que es indispensable para que la sociedad sea justa. Es verdad, se concede, que algunos ciudadanos serán capaces de proveer por sí mismos y de garantizarse el

¹⁵ En el año 2015 el gastos público expresado en % del PIB asciende al 43,80 en España, al 44,00 en Alemania, al 42,80 en el Reino Unido, al 57,00 en Francia, al 50,40 en Italia, al 35,04 en los Estados Unidos, al 50,30 en Suecia (Fuente: <http://www.datosmacro.com/estado/gasto?anio=2015>; consultado el 17-XII-2016).

futuro, pero muchos otros no serán capaces. Por tanto parece necesario que, desde una óptica de fundamental igualdad, el Estado garantice una protección social universal (para todos) con carácter de servicio público. La hipótesis de que esta protección, conocida como Estado de bienestar, redujese la riqueza total del país, fuese bastante cara, y requiriera una constante financiación, plantearía el mismo problema que cualquier otro capítulo del gasto público. Si el gasto es justo y hay que hacerlo por motivos de justicia social, será preciso organizar los impuestos de modo que el Estado pueda disponer de los recursos necesarios.

A mí me parece en cambio que por importantes motivos antropológicos, éticos y ético-políticos, que en parte ya se han mencionado y que en parte trataremos enseguida, la expansión del aparato público se debe contener todo lo posible, aun en la hipótesis (irreal) de que su contención produjese menor riqueza en el país. La intervención del Estado debe adecuarse a la medida requerida por la obtención de aquellos efectos que reúnan a la vez estas dos condiciones: 1) ser necesarios por razones de justicia y 2) que no se puedan obtener de otra manera. Claramente se ve que el fondo de la cuestión es la justicia; más concretamente, la justicia social, de la que nos ocupamos a continuación.