

“El Estado se desarma”

Francisco Sosa Wagner

I

Si he propiciado la traducción de este libro de Darnstädt (alentada por la Fundación Alfonso Martín Escudero y la editorial Trotta que la ha tomado a su cargo) es porque se trata de una obra que deja intranquilo a quien la lee al salirse su contenido de las afirmaciones convencionales. Desgraciadamente esta circunstancia no es frecuente ni en el ensayo ni en la creación literaria, ámbitos estos donde nos vemos obligados a soportar con frecuencia esfuerzos que bien podían haberse evitado. Libros que nada nuevo dicen o que simplemente nos dejan indiferentes, fríos y como desganados, sin que el pensamiento se vea impulsado a iniciar a partir de ellos vuelo alguno. Son libros que adormilan, calmantes para el espíritu, administrados en forma de pasta de papel. Justo lo contrario ocurre con “la trampa del consenso” de Darnstädt. Se podrá estar o no de acuerdo con el autor -yo adelanto que no comparto muchas de las soluciones que ofrece- pero lo cierto es que, cuando se cierra el libro, entra el lector en una cierta desazón porque se advierte que nos ha metido en un territorio lleno de minas ya que, a medida que se avanza en sus páginas, van estallando poco a poco verdades y principios tenidos por intangibles. Dicho de otra manera, Darnstädt nos introduce en un mundo de aventuras intelectuales con sus trampas y sus sorpresas y nos invita a pensar por nuestra cuenta, a revisar certezas y a poner muchas convicciones en cuarentena.

Justo lo que debe hacerse desde la palabra escrita. Para repetir lugares comunes y tópicos ya hay otras voces en el escenario social -demasiadas por cierto y no precisamente sobrias-; por el contrario, reflexionar libres de prejuicios tontos es privilegio únicamente de quienes se han quitado las gafas aptas para ver de cerca los cascotes de la rutina mental y se han aplicado el catalejo que permite avizorar el horizonte, ese espacio esquivo que gusta llevar siempre su hato de novedades y de mudanzas a cuestas.

Darnstädt nos presta con este libro una linterna para meternos en la cueva del Estado, del Estado federal alemán, incluso nos acompaña por algunos de sus vericuetos más tenebrosos, allá donde se pueden oír voces inquietantes o ver reflejadas sombras espectrales que nos turban ... De ahí su interés para el lector español. España es en buena medida un Estado federal que debate en estos momentos reformas sustanciales de su estructura y de su funcionamiento. A quien crea que Alemania nos pilla lejos, con sus sombreros con pluma y su idioma diabólico, con sus orquestas sinfónicas en todas las esquinas, con su orden y su puntualidad y esa manía

inextinguible de recitar a Goethe, es preciso advertirles que el Estado del que disponemos en España se ha construido, para bien o para mal, sobre el modelo de aquel país. Es decir, la Ley fundamental de Bonn de 1949 ha ejercido una influencia grande sobre nuestra Constitución, al igual que ocurrió con la Constitución de Weimar de 1919 respecto de la española republicana de 1931. El libro de Darnstädt es para nosotros, en tal contexto, un elucidario donde se desvelan los elementos menos armónicos del federalismo alemán. ¿Servirá en estos pagos para evitar errores? Ya lo veremos porque es bien cierto que, con dolorosa frecuencia, quienes deciden en el empíreo de la alta política, sobre ser poco proclives a la lectura sosegada, se esfuerzan en poner sordina a los sonidos que juzgan inconvenientes o importunos.

Darnstädt ya había puesto en solfa la idea del consenso en una serie de artículos titulados *Die verstaubte Verfassung (la polvorienta Constitución)*, publicados en el año 2003 en el semanario “Der Spiegel”), lugar donde se recordó que había sido definido como “una forma carísima de organizar la irresponsabilidad” pues, al final, gracias a este método de adopción de decisiones, nadie es responsable de nada, desfigurados como han quedado los asuntos en un toma y daca que todo lo difumina y todo lo diluye. Una opinión esta de fuerte contenido polémico que es, en rigor, un dardo dirigido contra la forma de resolver en el marco de las instancias del Estado y que, al mismo tiempo, emparenta con la eterna cuestión de la legitimidad del poder y de la búsqueda del huidizo interés general (los grandes bocados de la filosofía política y de la filosofía a secas desde Platón para acá). Cuestión que intentó ser resuelta por el liberalismo y el Estado democrático al identificar al poder legislativo como el depositario de la voluntad popular y por tanto como el garante de esa legitimidad, definidor al tiempo del interés general. Pero el Estado democrático degenera en Estado de partidos, más exactamente en Estados mangoneados por las cúpulas de los partidos, lo que obliga a buscar nuevas legitimidades, llamadas a ser asumidas e incorporadas en las estructuras históricas tradicionales. Se complica así el mecanismo que conduce a la toma de decisiones. En el modelo federal, además, el reparto de competencias entre la Federación (el *Bund*) y los Estados federados (los *Länder*) ha experimentado una confusión creciente, ampliada por la aparición de la mano que mece la cuna europea. El embrollo se hace a veces inextricable. Son todos datos que permiten a Darnstädt sostener ahora, en “La trampa del consenso”, que en Alemania, ante una cuestión conflictiva, nadie puede decir de una manera definitiva “sí”, pero hay muchos con autoridad suficiente para decir “no”. ¿No nos suena todo esto a los españoles?

Me parece que Darnstädt dicta en su libro una lección de fisiología. Fisiología de ese ser vivo que es el Estado, con sus siglos y sus achaques auestas. Un brioso sujeto, Dios en la tierra, como lo llamó Hegel. A la vista

de sus achaques ¿será preciso recetarle un compuesto vitamínico o un tratamiento de rejuvenecimiento?

II

La idea del consenso, tan extendida entre nosotros y en otras latitudes, ¿de dónde procede? Estamos ante una especie de talismán pues a veces su sola invocación se nos quiere presentar como todo un programa de actuación pública. El diputado, el ministro, el alcalde, el director de un hospital, el rector de una Universidad son autoridades que, a las preguntas sobre sus intenciones en la resolución de tal o cual asunto, contestan asegurando que actuarán siempre “por consenso”. No nos dicen más, no explican cuál sea su criterio, cuál su forma de enfocar el problema de fondo, su visión profunda de aquello que suscita desavenencia: entre obreros y patronos, entre estudiantes y profesores, entre ganaderos y ecologistas, entre compradores y vendedores... Se limitan a repetir que nadie debe alarmarse porque todo quedará resuelto “por consenso”. El “diálogo” es el ábrete sésamo actual de cualquier acción de gobierno y de cualquier discusión política. Un diálogo permanente, fluido, ininterrumpido y rico, como río en ejarbe, recién estrenado el deshielo. El consenso como el diálogo es una encantadora disposición de ánimo, pero, para sentarse a la mesa e iniciarlos, es aconsejable partir de ciertas convicciones previas expresadas con rigor, a cambiar o matizar pero solo si las razones que se ofrecen de contrario resultan más poderosas o plausibles.

El diálogo y el consenso no pueden convertirse en el taparrabos de quien no tiene rabo que tapar.

Porque proceder de este modo es confundir el procedimiento con la sustancia, el camino con la posada, el humo con el fuego. Aunque esto es así a poco que se medite seriamente en ello, lo cierto es que como digo el tal consenso es palabra nimbada por la gloria, evocadora de un mundo arcádico y armonioso. Justo lo que se espera de una autoridad que debe evitar en lo posible dar quebraderos de cabeza al prójimo. Que el problema quede sin resolver o resuelto a medias (a veces en la forma de abominable chapuza) a casi nadie le preocupa porque es muy probable que, cuando se vean los costurones de la solución adoptada, habrá pasado el suficiente tiempo como para que los protagonistas hayan sido sustituidos por sus sucesores en el imparable trasiego biológico de las generaciones.

El consenso pues como amuleto. A la vista de su extensión y de su reputación, me he preguntado, como ya he adelantado, de dónde procede, cuál es el fundamento histórico o epistemológico de este método que aspira

a identificar el interés general y a encapsularlo en la adecuada fórmula jurídica.

Me parece claro que históricamente el consenso procede del contractualismo, es decir, de la doctrina de aquellos pensadores que vieron en la edificación del orden social el producto de un contrato. Con anterioridad a ellos hay un teólogo, Nicolás de Cusa, a quien se atribuye la formulación de una "teoría del consenso". Vivió entre 1401 y 1464 y fue importante hombre de Iglesia, cardenal y sabio consejero en el Concilio de Basilea celebrado a mediados de ese siglo XV. En su libro *De concordantia catholica*, que está fechado en 1433, formula un sistema de elección de los reyes (también de los cargos eclesiásticos) destinado a instaurar la paz y a extraer todas las virtudes del consenso, a sus ojos, un valor de gran calidad. Poco más podemos encontrar en este adelantado de la idea, pero sí conviene recordar a los desmemoriados que la época en la que este hombre escribe se corresponde con un momento histórico en el que los fundamentos del poder terrenal se empezaban a desligar de Dios, lo que obligaba a buscar nuevas fuentes de legitimación: por ejemplo, en los súbditos y en su felicidad. Las fuerzas que habían protagonizado la contienda en los siglos anteriores, el Papado y el Imperio, se habían consumido en su agotador cuerpo a cuerpo y los postreros esfuerzos de nuestro emperador Carlos por restaurar la Monarquía universal (con la que había soñado Dante tiempo atrás, el *orbis christianus*) habían fracasado. Eclipsadas estas potencias tan belicosas, los Estados empiezan a conformar sus señas de identidad histórica, asomando sus atributos en el retablo de la Historia. Esto es claro en España, en Francia (Luis XI), en Inglaterra (dinastía Tudor tras las guerras de las rosas) y en Portugal; incluso en el Sacro Imperio el poder de los príncipes -y el de las ciudades- se afirma frente al imperial, a lo que contribuirá ya decididamente la reforma protestante (y en el XVII el final de la Guerra de los Treinta Años, paz de 1648). Otro es el espectáculo que ofrecen las ciudades italianas, una circunstancia esta que acaso sea preciso anudar al florecimiento en estos territorios de un pensamiento político creativo, protagonizado por Maquiavelo quien, con sus reflexiones (en *El Príncipe*, en los *Discursos ...*), libera ya definitivamente al Estado de las exigencias de la ética cristiana y reduce el papel de los sacerdotes al cuidado de las almas (Maquiavelo había escuchado estupefacto en la catedral de Florencia las invectivas de Savonarola y había visto su destino). El Estado (*lo stato*) es poder organizado, poder que sobrevive al príncipe, que dispone de un Ejército para defenderse -basado no en el honor ni en la lealtad sino en el dinero, en el sueldo de los soldados, que de ahí viene el nombre-, de una burocracia que exprime a través de los impuestos a los súbditos, de una justicia que impone paz entre los vecinos. Se verá que estamos ya claramente ante una forma de Estado que, olvidada de su origen divino, se dispone a presentarse con credenciales todas ellas terrenales; que pierde sus caracteres feudales para afianzar los institucionales con grande

influencia en la conformación de la Administración, del Ejército y de la Diplomacia; en fin, que protagoniza los enfrentamientos entre las dinastías o las religiones. Ingredientes todos que acabarán dando como resultado el Estado que ha llegado hasta nuestros días.

Conocerá formas variadas. Pero siempre existirá en todas ellas una preocupación común, a saber, la búsqueda permanente de su legitimidad, la explicación de por qué sus mandatos son exigibles a los individuos (súbditos, primero; ciudadanos, más tarde). Lógicamente, quitarse el abrigo que proporcionaba la religión no fue tarea de un fin de semana sino el resultado de acontecimientos históricos muy complejos, que se dilataron a lo largo del tiempo, y a ellos se unieron los pensadores políticos y científicos quienes fueron conmoviendo paulatinamente los cimientos sobre los que se asentaba todo un mundo de creencias: así, en primer lugar, Copérnico, cuya obra *De revolutionibus orbium caelestium* (1543) estableció que la Tierra giraba sobre sí misma una vez al día, y que una vez al año daba una vuelta completa alrededor del Sol. Además afirmaba que la Tierra, en su movimiento rotatorio, se inclinaba sobre su eje. Nada menos. Al suelo toda la teoría que había visto a la Tierra como el centro de la Creación, se derribaba pues, por el esfuerzo observador del polaco, la “ilusión narcisista” -como la llamó Freud- en que había vivido el hombre hasta ese momento (luego vendrían Bruno, Galileo, Kepler y, por fin, Newton a terminar de pulverizar certezas). Al mismo tiempo el pensamiento filosófico alumbró nuevos territorios, el empirismo de Bacon, seguido por David Hume, por John Locke, y el positivismo de Augusto Comte. Descartes abre caminos que seguirían Hobbes, Spinoza o Leibniz para continuar en los siglos posteriores con Kant, Fichte y Hegel. Determinante en todo este fastuoso cortejo de nombres es la emancipación, por ellos defendida, de la ciencia, la liberación del mundo de las fuerzas oscuras que lo atenazaban al tiempo que no lograban ya explicarlo. La institución política del Estado, expuesta por algunos de estos filósofos citados, es preciso entenderla como otro descubrimiento magnífico de un ámbito de libertad nueva y deslumbrante. Y como una necesidad ligada al nacimiento y al incipiente desarrollo del modo de producción capitalista que exigía un poder investido de la autoridad necesaria para garantizar las nuevas relaciones económicas (la teoría de la predestinación de Calvino jugó un importantísimo papel ideológico en el afianzamiento de la mentalidad capitalista, como explicó Max Weber de modo concluyente).

Ahora bien, en un contexto en que tantas novedades debían ser asimiladas, el proceso de asentamiento del Estado no fue fácil y, como muestra, debe pensarse que las reformas protestantes condujeron a un renovado enlace entre las esferas estatal y religiosa, asimismo perceptible, aunque por causas distintas, en España. La paz de Augsburgo en 1555 y su fórmula “*cuius regio, eius religio*”, sirvió para subordinar, en el marco del Imperio alemán, la religión a la política, el sacerdote al príncipe. Un siglo después, la

de Westfalia (1648), oportunamente recordada por Darnstädt en este libro, significará algo así como el acta de nacimiento del Estado en su versión moderna, del Estado que ha logrado imponerse ya de una manera que acabará siendo definitiva a quienes habían figurado en la nómina de sus enemigos: la Iglesia, la nobleza, el Imperio, las ciudades... El Estado se afirma como “soberano” en el interior y en el exterior: ha disuelto la idea del Imperio, ha eliminado la libertad de las ciudades, ha puesto bajo sus órdenes a la Iglesia, ha domesticado a los nobles haciéndoles cortesanos, dispone de una burocracia en aumento, de un Ejército retribuido ... El éxito de la criatura es notable. La consolidación de la monarquía habsbúrgica en España durante los siglos XVI y XVII testimonia asimismo esta evolución.

A partir de ahí, el esfuerzo se va a concentrar en situar la legitimidad del poder en el “imperio de la razón”. Ideas que vienen de Maquiavelo y se perfilan en Hobbes y otros escritores posteriores como las de “razón de Estado”, “leyes fundamentales”, “soberanía”, “derecho natural y de gentes” contribuirán a ir cimentando los nuevos elementos básicos de la filosofía, política y jurídica. Poco a poco me iré refiriendo a algunas de ellas aunque solo en la medida en que conecten con el objeto que estas páginas tratan de esclarecer, es decir, el consentimiento de los particulares -divididos por mucho tiempo en estamentos cerrados: nobleza, burguesía y campesinado- a la acción de los gobernantes y su sometimiento a las determinaciones de ellos procedentes.

Sépanse no obstante que, mientras unos andaban poniendo cimientos sólidos al Estado (para que asegurara la paz interna y externa o garantizara los intercambios comerciales), otros diseñaban sus sociedades “sin Estado” pues negaban a este invento legitimidad alguna para dominar a unos individuos que concebían iguales y sin más propiedad que la común. El Estado era, no la solución sino el problema, la causa de las injusticias y de las tensiones sociales. En este contexto hay que anotar la obras “utópicas” de Moro, de Campanella o de Bacon. Si su contenido hubiera acabado imponiéndose, hoy probablemente la sociedad sería otra: ¿mejor? ¿peor?

III

Volvamos a algunos de los pensadores citados. Maquiavelo es de los más grandes porque actúa como deben actuar quienes se escapan del pensamiento dominante -el “correcto” de la época- para cambiar la realidad: sin complejos. Formula los fines del Estado: el aseguramiento de la paz, la liberación de Italia -de tropas francesas, alemanas y papales- y su unidad. Cualquier medio era válido para conseguir tales objetivos. Como había vivido en Florencia un experimento “democrático” bien desgraciado, Maquiavelo confía en un príncipe fuerte que actúe de acuerdo con la *virtù* y la *ragione*.

Unidad y seguridad son las fuentes de legitimación del poder, que puede violar la ley o derogarla cuando así lo exija el bien público del Estado. Más que ningún otro pensador político fue Maquiavelo (un pesimista antropológico de libro) el creador del significado que se ha atribuido al Estado en el pensamiento político moderno, difundidor al tiempo de la palabra misma y puede decirse fundador de su "Teoría". La base del Estado y del poder político es la fuerza y el consentimiento organizado (por ello *El Príncipe* contiene una descripción de los mecanismos del poder). Un Estado que es la suprema construcción de la inteligencia y virtud humanas, una estructura viva generadora de orden porque él es en sí mismo el "orden". Por eso el Estado no es un medio, sino un fin en sí mismo cuya meta principal era conservarse. La existencia y seguridad del Estado debían estar por encima de las acciones privadas de los individuos. De ahí que el bienestar público y las necesidades del Estado debían anteponerse al desenvolvimiento autónomo de la personalidad. Lo original y novedoso de su pensamiento político se manifiesta principalmente en su manera de concebir la estructura del Estado, que es ante todo una estructura de poder.

A Hobbes correspondería afinar bastante más la construcción jurídico-política. El Estado es la "máquina de las máquinas", el Leviatán es un hombre artificial, pensado para poner remedio a un hipotético estado de naturaleza en el que los hombres, guiados por el instinto de supervivencia, el egoísmo y por la ley del más fuerte (adviértase la influencia de la misma concepción antropológica y psicológica presente en Maquiavelo), se hallarían inmersos en una guerra de todos contra todos que haría imposible el establecimiento de sociedades organizadas en las que reinara la paz. Sin un Estado o autoridad fuerte sobrevendría el caos y la destrucción, convirtiéndose el hombre en un lobo para los otros hombres. La propia naturaleza nos otorga una razón que nos provee de ciertas leyes naturales que han de ser observadas o evitadas para preservar nuestra vida. Por ello, el hombre encuentra dentro de sí la necesidad de establecer unos mecanismos que le permitan vivir en paz y en orden; necesidad que se realiza a través de un pacto o contrato social, gracias al cual los poderes individuales se transfieren a "un solo hombre" o a "una asamblea de hombres": el Estado o Leviatán que, como el monstruo bíblico, se convierte en el soberano absoluto y cuyo poder aúna todos los poderes individuales. Y que se presenta de manera artificial, opuesto a la naturaleza humana, pero útil para garantizar la supervivencia de todos a costa de la pérdida de la autonomía y la libertad: mejor renunciar a ellas que destrozarse en permanentes guerras. Aunque Hobbes estuvo a favor de la libertad religiosa e ideológica y fue partidario de la secularización de Europa, defendió el poder absoluto del Estado.

Aquí nos encontramos ya la idea del contrato, el contractualismo al que antes he aludido como fundamento teórico del consenso, en su más

originaria formulación. Será inevitable volver una y otra vez sobre esta figura capital.

A esta idea hay que unir otras de la época, indispensables para comprender el proceso que estoy describiendo: la razón de Estado, el derecho natural y de gentes y, sobre todo, la idea de la soberanía. Muy sucintamente veamos las dos primeras, más por lo extenso la última, conectada de forma más directa con el objeto de estas líneas introductorias al libro de Darnstädt. Los teóricos del *ius gentium*, los españoles Vitoria y Suárez, se ocuparon de afirmar la soberanía estatal *ad extra*, garantizada ya la interna: el Estado soberano no recibe instrucciones, decide libremente sin pedir permiso a nadie, arrinconadas como habían sido las ideas medievales del Papado y el Imperio. En especial, decide sobre la paz y la guerra pero Vitoria se mantendría fiel a las ideas tradicionales, contrario a la secularización del Estado y defensor del papel de Dios y del derecho natural en la conformación del poder. Vitoria está contra la soberanía del pueblo pero también contra los poderes papales e imperiales, a favor del poder del monarca que orienta su acción de acuerdo con el bien común según las enseñanzas de Aristóteles y santo Tomás. Defendería incluso en sus derechos y potestades a los reyes de los pueblos no cristianos, idea esta con influencia grande sobre la América descubierta. Suárez avanzaría en lo que serían las bases del derecho internacional moderno y lo mismo Grocio.

Por su parte, la razón de Estado, un producto en buena medida italiano, procede una vez más de Maquiavelo, aunque él no utilizara directamente la expresión. La misma sirve al político para detectar lo que debe hacer con el objetivo de mantener al Estado fuerte y sano, como garante que es de la libertad y de la seguridad de los súbditos. Puede por ello el príncipe romper pactos o incumplir su palabra, porque en rigor está situado más allá del bien y del mal. El Estado podrá ser amoral, inmoral o moral según la razón misma de su conservación, de su existencia o de la necesidad de incremento de su fuerza. Este modo de razonar lleva a una consecuencia: la eliminación de la rivalidad, que ha de ser dominada pues así lo exige la paz interior. No es lugar este de entrar en la valoración de tales explicaciones que desencadenaron una apasionante polémica que llega hasta nuestros días pero que escapa a las intenciones de estas líneas (Schmitt la explotaría en el siglo XX con su distinción amigo - enemigo).

Y, por fin, la soberanía, que conecta ya de forma más directa con mis objetivos. Bodino, que publica su obra famosa (*Six Livres de la Republique*) en el último tercio del siglo XVI (1576), es su formulador más moderno y agudo al completar su pensamiento el carácter abstracto del Estado. El titular de la soberanía carece de superior hallándose tan solo sometido a las "leyes fundamentales" que no puede infringir. Fin del Estado es el ejercicio del poder soberano orientado por el Derecho. Nada más y nada menos pues

con tal expresión, en apariencia inocente, se liquidaba la idea medieval básica según la cual el poder servía para ejecutar los designios de Dios. La familia y los asuntos públicos son también conceptos fundamentales en la obra de Bodino pero nos interesa sobre todo insistir en su concepción de la soberanía: gracias a ella, es posible aprobar leyes para la colectividad y para los particulares sin necesidad de recabar autorización de un superior ni depender de iguales o inferiores. Permite tomar decisiones sobre la paz y la guerra, decidir en última instancia sobre las sentencias de todos los magistrados, nombrar funcionarios, acuñar moneda, establecer impuestos ... El mismo derecho consuetudinario o las "leyes naturales" rigen solo en cuanto resultan admitidas por el soberano. Tal poder es indivisible y no está temporalmente limitado, por lo que solo puede estar residenciado en el príncipe o en el pueblo. La división de la soberanía es inimaginable para Bodino porque conduciría al cabo a su negación.

¿De dónde procedería este poder indivisible y eterno? Ya hemos visto la respuesta en Hobbes quien en 1651 llegaría más lejos que Bodino en 1576: en el contrato social, en un acuerdo a favor de "una persona o una asamblea de personas". La soberanía se instaura por medio de la "institución" o de la "conquista". La primera es la que se corresponde con ese acuerdo citado a través del cual cada particular renuncia a una parte de su capacidad de decisión siempre que los demás hagan lo propio. Por eso el poder del Estado viene solo del pueblo y vuelve a él cuando el soberano no cumple sus obligaciones y en particular cuando no asegura el orden interno. El pacto es de una importancia fundamental porque, si se rompe, se vuelve al "estado de naturaleza" en el que dominaría la anarquía y la ley del más fuerte, lo que conduciría a la revolución. Adviértase que la soberanía se predica del Estado lo que destruye la polémica entre soberanía "del príncipe" o soberanía "del pueblo". Es por tanto una cuestión de segundo orden si se trata de una monarquía absoluta o de un sistema parlamentario (Hobbes está asistiendo a la lucha entre estos dos poderes en Inglaterra) aunque defiende la primera como fórmula más eficaz para asegurar los fines del Estado.

Hobbes todavía avanzaría algo más al subrayar que el pacto origen del Estado se hace entre individuos libres e iguales que confían el gobierno a sus representantes, una reflexión de gran calado porque supone la neutralización de los estamentos y de la Iglesia. El Estado en Hobbes es representativo, no procede de Dios y diluye el orden feudal. El *humus* que permitiría llegar a las revoluciones americana y francesa está formándose lentamente.

Se advertirá que Hobbes se permitía, con sus razonamientos, poner patas para arriba todo el orden social y por eso no es extraño que el pensamiento "correcto" de la época, representado bien expresivamente por los profesores

y los estudiantes de la Universidad de Oxford, condenaran sus teorías y quemaran sus libros. Sabían perfectamente qué hacían y a qué se oponían (en mi libro *El mito de la autonomía universitaria* he recordado cómo la Universidad ha vivido históricamente bastante al margen de, cuando no contra, la renovación del pensamiento).

Procede añadir algo muy importante: mientras en el pacto feudal, el siervo ofrece lealtad al señor y este su protección, el pacto de Hobbes -como luego el de Rousseau- se formaliza entre los miembros del pueblo, no es pues un pacto entre pueblo y soberano (lo que hubiera significado la reproducción del modelo feudal) porque este -el soberano- no es sujeto sino precisamente objeto y resultado del pacto. Aquí se halla precisamente la “legitimación” del poder que estoy tratando de aclarar.

Del pacto, por lo demás, no nacen solo los derechos del soberano sino también unos deberes que contribuyen a justificar el ejercicio de su poder (ya se trate de un monarca o de una asamblea). El fundamental de esos deberes es la “seguridad” del pueblo pero por tal no entiende Hobbes solo el mantenimiento de la vida sino también de todas aquellas ventajas que pueden ser disfrutadas a través del trabajo pues el Estado se halla obligado a crear las condiciones y a tomar las precauciones necesarias para que cada cual pueda perseguir sus intereses personales y satisfacer sus necesidades respetando la libertad de los demás (se verá que están ya enunciadas aquí las funciones del Estado que conocerían una continua expansión en los siglos siguientes y que los iuspublicistas conocemos bien).

No me interesa entrar aquí en las críticas que a Hobbes se han formulado desde distintas posiciones políticas o filosóficas ni en los puntos débiles de su construcción. A retener queda su contribución al fortalecimiento del Estado legitimado a través del pueblo, de acuerdo con las exigencias modernas, liberado pues de ataduras religiosas y de limitaciones feudales.

Tras Hobbes el debate se desplaza: ya no se discute el Estado ni su soberanía, se discute su forma, un problema este ligado a sus límites y a su organización (monarquía, república), cuestiones todas que desembocan asimismo y de forma invariable en la legitimación del poder. La sociedad burguesa que se empieza a formar en los siglos XVII y XVIII demanda un orden liberal en el que el individuo pueda actuar de manera libre e independiente, orden protegido por un Estado que garantice su seguridad, el mantenimiento de la lealtad en las relaciones económicas, la propiedad privada, la moneda segura, las comunicaciones, la apertura de nuevos mercados ... La Ilustración pasa revista a los mitos y a los dogmas para apearlos de su solio y, a veces, incluso para arrastrarlos de manera inmisericorde por el lodazal de la burla o de la descalificación porque el pensamiento todo se ha de presentar a los exámenes ante el “tribunal de la

razón” como quería Kant. Las ideas dominantes que sustituyen a las viejas son las de libertad, tolerancia, justicia y solidaridad, derechos humanos, individualismo y contractualismo, pronto también, democracia y constitucionalismo. El pensamiento rompe cadenas, la ciencia y la técnica se expanden, el capitalismo se desarrolla y todo ello lleva a preguntarse por el sentido de la organización política y de sus instituciones.

A dar respuesta a muchas preguntas vendría la obra de John Locke, teórico de la sociedad burguesa y del sistema político británico (su obra sobre el gobierno civil es de 1690). El Estado se justifica si protege la propiedad que engloba la libertad y la vida. La ley es fruto del consenso entre los individuos, un acuerdo consuetudinario y, como acuerdo entre los hombres, ha de regir la política de los pueblos. La autoridad misma ha de surgir como delegación de los individuos, y no de manera innata. La razón se confirma así como el principio rector de las sociedades y como la base de la política. La separación de poderes es, por tanto, una consecuencia lógica, al evitar la concentración de la autoridad en manos de unos pocos y al establecer mecanismos de control sobre el ejercicio del poder aunque Locke no llega a diferenciar como poderes más que al rey, que ha de determinar la política exterior, y el parlamento, competente en la interior.

Las precisiones vendrán más tarde de la mano de Montesquieu para quien los poderes son tres: el ejecutivo en manos del rey, la justicia en las de jueces independientes, y el legislativo en las de los representantes elegidos. Montesquieu descorrió el telón para que se pudiera representar la escena primera de la gran pieza histórica que desembocaría en el constitucionalismo moderno y en el Estado burgués de derecho. Entrar a verla exigió pagar la entrada de las convulsiones revolucionarias (1789 y años posteriores).

Un momento este de gran importancia a nuestros efectos porque en breve comparecerán en la historia las reivindicaciones propiamente democráticas, convertidas pronto en frontera de las mentalidades, en signo de separación de las concepciones ideológicas y, ya en el siglo XIX, en seña de identidad de los incipientes partidos políticos (más bien, círculos o clubes de notables). Los filósofos del liberalismo y del constitucionalismo apenas si se ocuparon de la democracia, concebido el gobierno como asunto de propietarios y de sus representantes. Serán necesarias las aportaciones del republicanismo, del socialismo y, en general, del movimiento democrático para que se acoja en las agendas políticas de la época la extensión de la participación en el “pacto” social y, luego, en las tareas legislativas a círculos inicialmente excluidos. Pero el avance en esta dirección no fue sencillo, no solo porque los privilegios del poder querían ser disfrutados por los menos, sino porque los demócratas y los socialistas -sus adalides- fueron inicialmente enemigos del Estado ya que buscaban o bien su desaparición o su sustitución por pequeñas unidades administrativas que permitieran una vida bonancible y el

ejercicio a escala reducida de derechos de autogobierno. Esto es claro en los primeros socialistas pero también antes en Spinoza -un adelantado que publica su *Tractatus* en el último tercio del siglo XVII- y en Rousseau. Ambos vuelven su mirada a los griegos y a la *Polis*, es decir, se sienten seducidos por organizaciones que no son estatales. Spinoza defendió la democracia como forma de gobierno y porque representaba la naturaleza humana, también la libertad de conciencia y de religión e incluso el derecho a expresar libremente las opiniones. A su juicio, la democracia favorece la individualidad, la posible perfección de los hombres por sí mismos destruyendo sus pasiones más destructivas pues al disponer estos de una mayor libertad acabarán actuando de forma menos violenta y más suave. Spinoza partió evidentemente de Hobbes pero lo relleno de una sustancia democrática a la que fue totalmente ajeno el pensador del Leviatán y lo hace a base de concebir asociaciones y corporaciones que deciden sus propios asuntos, rechazada como debe ser en su pensamiento la idea de la representación o de la delegación. Pequeñas organizaciones autodeterminadas en las que los únicos que no podrían decidir serían las mujeres, los siervos, los extranjeros, los niños y los incapacitados.

Rousseau, un siglo después, completaría estos razonamientos con fortuna histórica. Todo el poder procede de la voluntad del pueblo, *volonté générale*, que no puede delegar en representantes, por eso Rousseau defiende las pequeñas colectividades, consciente como es de que el funcionamiento de las grandes no soporta este método de democracia directa (fue muy crítico con el sistema inglés y con la propaganda que le hizo Montesquieu). La pesimista concepción antropológica de Hobbes (el hombre es un lobo para el hombre) no es compartida por Rousseau quien, bien al contrario, parte de la bondad del ser humano, pleno de amor por el prójimo. Pero ... las instituciones políticas lo echan a perder, especialmente el derecho de propiedad, culpable de que ese ser angélico se convierta en un individuo bronco, mal inclinado y difidente. Este es el guión del famoso discurso sobre la desigualdad (que es de 1755), antecedente del *Contrat social* (de 1762). La autodeterminación del pueblo es contraria a la existencia de las organizaciones políticas grandes, la democracia no existe más que allá donde una pequeña colectividad se puede reunir y en la que todos se conocen, siempre que además se dé entre sus habitantes una gran simplicidad en las costumbres y una completa igualdad de condiciones patrimoniales y de vida (por aquí asoma la idea de la "integración" que tanto juego daría en el constitucionalismo posterior y que tanta relevancia tiene en la obra de Hegel). Pero en fin, Rousseau es consciente del carácter idílico de sus reflexiones, más propias para los sueños que para describir la realidad, por eso su conclusión es poco optimista en relación con las posibilidades de triunfo de la verdadera democracia.

Los jacobinos serían sus hijos políticos póstumos pues él ya descansaba bajo tierra cuando empiezan su carrera un Robespierre o un Saint Just y cuando Sieyès -más moderado- publica su famoso *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* (1788). La accidentada andadura de los principios políticos en los años revolucionarios (soberanía, división de poderes, monarquía o república, limitaciones del poder etc) hasta el "lenitivo" napoleónico no es de este lugar (ocupa bibliotecas enteras). Determinante es, a nuestros propósitos que, a partir de la Revolución -americana y francesa- los demócratas olvidan sus objeciones al sistema "por representación" convirtiéndose el parlamento en casa común de los políticos "modernos". Dicho de otra forma: la democracia será representativa o simplemente no será (otro asunto es su concreta organización o el sistema electoral, problemas muy discutidos). A partir de ese momento, el avance consistirá en integrar poco a poco a todos los ciudadanos -sin exclusiones por razón de patrimonio, de sexo, creencias etc- para lograr su identificación plena con el sistema. De forma coetánea aparece un nuevo elemento para la legitimación política: la Nación con todos sus misterios y todas sus resonancias religiosas porque, como los santos, la nación no es visible ni palpable ("el plebiscito de cada día", en la fórmula de Renan). Se ha dicho que la Nación se convirtió en la religión secular de la era industrial. Más exacto es que presta su fundamento para la "integración" de la sociedad y para la adecuada articulación de la organización política en grandes unidades territoriales, que al mismo tiempo son grandes mercados dispuestos además a expandirse fuera de Europa por la vía del imperialismo. Su derivado, el nacionalismo, acabaría teniendo consecuencias terribles -ampliadas por el principio "de las nacionalidades" de Wilson en 1918- pero esta es otra cuestión.

Como he adelantado, el proceso político de legitimación del poder se mueve ya en el siglo XIX en torno a la confrontación sobre la atribución de la soberanía: al monarca, o al pueblo, o al monarca más el pueblo (luego vendría la idea de la personalidad jurídica del Estado). Determinar a qué cantidad de pueblo se aludía era otro campo para la discrepancia ideológica. A ello debe añadirse la inquietud extraña que incorporaba el socialismo, especialmente a partir de Marx (experiencias como la de los "iguales" de Babeuf eran ya curiosidades para eruditos). Muchas eran las discrepancias de estos actores de la vida política: organización del mercado, amplitud de los derechos fundamentales, forma de Estado, extensión de las garantías particulares; aquí solo interesan las referidas a la representación de los ciudadanos y a su intervención en las tareas legislativas. Conservadores -a retener los nombres de Edmund Burke, de Bonald, de Maistre y del español Donoso Cortés- se enfrentan a liberales -en sus distintas modalidades- y a socialistas. El saldo es bien conocido: el triunfo de los liberales que aciertan a construir un Estado en cuyas instituciones poco a poco van a sentirse representadas capas de la población más extensas hasta llegar al sufragio universal, primero para los hombres y al cabo para las mujeres (ya en el

siglo XX). A la institución parlamentaria -elegida democráticamente- se le atribuye la función de formar la voluntad del Estado de acuerdo con el principio de las mayorías.

Por su parte, algunas exigencias socialistas acabarían gozando de aceptación en la política cotidiana conservadora (incluso por conspicuos personajes no izquierdistas precisamente: Bismarck) a través de la influencia creciente de los partidos socialistas y del movimiento obrero tras un proceso político complejo pues estas fuerzas, recuérdese, habían presentado inicialmente las conquistas liberales como simples máscaras de la burguesía. Hubo de pasar tiempo para que se produjera su incorporación plena al juego democrático y al sistema parlamentario. Evolución debida a la reflexión madura sobre los acontecimientos del siglo (Comuna de París, entre otros) y a la rectificación "revisionista" de los postulados de Marx llevada a cabo por pensadores socialistas (Lassalle, Bernstein, Jaurès, Sidney Webb...). El anarquismo, sin embargo, con su faro a la cabeza, Bakunin, quedaría siempre extramuros del sistema.

Definitivamente, el Antiguo Régimen y sus epígonos modernizados habían sido barridos de la escena.

En el siglo XX, del pueblo que ha asistido o ha participado en el proceso revolucionario del siglo anterior y ha acabado más o menos integrado (o representado) en las estructuras del Estado liberal, especialmente a través del Parlamento, se pasa a la democracia de masas, que tan bien diagnosticara entre nosotros Ortega y Gasset, mudanza esta que influye en la recepción de nuevas modalidades de legitimación de las decisiones políticas, donde encajarían las formas de democracia directa (referenda y consultas populares) que dan lugar al debate entre sus elementos representativos y plebiscitarios (muy vivos por ejemplo en Weimar). El Parlamento ya no es la instancia única a la que se atribuye la representación y la que tendría la última palabra en los debates políticos porque puede haber otras, y especialmente el pueblo sin intermediarios, sin esos sacerdotes de la política que son al cabo los diputados. Se llega incluso más lejos: pues se pone en cuestión a la misma institución parlamentaria, lo que hacen abiertamente los comunistas, que la sustituyen por el sistema de "consejos", y los fascistas y nacional - socialistas, defensores de los mecanismos de la aclamación y el caudillaje.

Es un momento delicado para el tipo de representación popular que el Parlamento había llegado a significar pues sabemos que nada habría quedado de él si tales fuerzas hubieran triunfado (así ocurrió en Italia y en Alemania y en los países que sufrieron las dictaduras comunistas quedó degradado a escenario inane). La victoria de las democracias en la II Guerra Mundial supuso la recuperación de la institución en su plenitud -aunque

admitido el determinante peso en ella de los Ejecutivos-. Pero es bien cierto que el sistema había sido puesto en cuestión y ello motivó que, perdida su virginidad, se le buscara, no un sustituto, pero sí algún complemento con la idea de hacer más viva la presencia popular, ahora ya presencia de masas en la nueva democracia. Una exigencia además derivada de la dieta masiva de “burocratización” a que se había sometido el Estado (la “institución burocrática” de que ya hablara Max Weber) como consecuencia de su intervención en todas las relaciones sociales, económicas, políticas o culturales, ensanchamiento de horizontes que no fue compensado con un aumento de medios y herramientas de actuación. El horizonte para el Estado se ha alejado pero a cambio de no proporcionarle las gafas para ver.

De ahí la recuperación del viejo debate destinado a alimentar una democracia que se reseca con el alimento de las iniciativas populares o de la discusión pública a través de los medios de comunicación. Es en ese camino donde aparecerá el consenso. A todo ello contribuye asimismo el descrédito de los partidos políticos, artríticas sus organizaciones, igualados o muy parecidos sus programas y ofertas políticas, enredados en gravísimos asuntos de corrupción y de financiación ilegal, sumandos que dan como resultado una práctica parlamentaria que pierde encanto y autoridad. Este proceso diabólico es paralelo al anquilosamiento causado por el funcionamiento rígido de la práctica parlamentaria y de los grupos en que se organiza, dirigidos con mano firme por el gobierno al que apoyan (cuando son los mayoritarios) y, en todo caso, por muy pocos diputados. Darnstädt dedica páginas vívidas a las prácticas alemanas.

Es decir, el ciudadano tiene la percepción bien fundada de que los asuntos públicos relevantes los decide un conjunto muy reducido de personas. En esta situación, el Parlamento no se cuestiona (como ocurrió en el pasado) pues se le tiene como elemento básico de cualquier organización política -y ello sea cual sea la visión que se defienda acerca del futuro del Estado actual-, pero se le busca compañía para que alivie sus soledades en la búsqueda del bien común.

Un escenario que, por su complejidad, exige acercarse a él de forma explícita y más precisa.

IV

Hemos visto pues hasta ahora en esta carrera por la historia -como en toda carrera ha sido inevitable perder muchas perspectivas del paisaje- cómo hubo que desalojar las instancias públicas medievales para hacer hueco al Estado y, solo andando muy despacito a lo largo de varios siglos, lograr rellenarlo de la crema democrática, asegurando la participación del pueblo.

Esta quedó resumida en el gran invento del Parlamento como escenario donde más o menos quedaban representados los intereses de las distintas clases sociales, como mecanismo de absorción de las energías políticas, y, en fin, como legítimo desahogo de las pasiones y de la facundia. Un notable hallazgo.

Sin embargo, la segunda mitad del siglo XX, y sobre todo su último tercio, conoce un tipo de participación que consiste en vincular a grupos, asociaciones, sindicatos, corporaciones y demás a la toma de decisiones políticas, a través de negociaciones y acuerdos. Más allá o fuera de la institución parlamentaria, como una forma de preparar sus decisiones, de completar el debate que en ellas se puede articular. O de condicionarlo. Cuando esta práctica se extiende, cuando no se trata de actuaciones aisladas, como es cabalmente el caso de Alemania estudiado en este libro y de España, podemos decir que estamos en presencia de una transformación del sistema político y constitucional, de un cambio de paradigma, me atrevería a decir de una auténtica mutación genética de la especie Estado.

Tal forma de proceder no ha estado prevista con carácter general en las Constituciones (aunque ahora la Constitución europea habla de democracia representativa y participativa, artículos I-46 y I-47), escritas la mayoría de las europeas en una época en la que aún no habían proliferado estas nuevas herramientas. Como he adelantado, se articulan en torno a reuniones, contactos y otras formas de la humana comunicación, protagonizadas, de un lado, por los actores políticos -ministros, altos funcionarios, diputados- y, de otro, por organizaciones representativas de intereses - grupos de presión o simplemente “señores” de presión- para llegar, por medio de ellas, a acuerdos o, más exactamente, al avance o anticipo del acuerdo o decisión que adoptará un órgano del Estado, condicionante del acuerdo mismo. Y condicionante a veces en su integridad y en su misma literalidad porque, alterar una parte, puede poner en peligro o hacer desplomarse el entramado entero de las negociaciones. Este espectáculo es fácil contemplarlo tanto a la hora de elaborar leyes (la mercancía más digna del Estado de derecho) como cuando se trata de ejecutarlas a través de las normas reglamentarias o de simples actos administrativos, pero también cuando la que actúa es la misma y severa Justicia, ámbito este donde empieza a ser frecuente observar a esa distante e independiente señora cómo se quita la venda y se sienta entre los litigantes para, viéndoles las caras, buscar un acuerdo entre ellos.

Naturalmente donde mayores problemas conceptuales para el Estado de derecho se plantean es en la producción legislativa, es decir, allí donde nos produce un mayor desasosiego -desasosiego democrático- admitir que los representantes de intereses de grupo o particulares puedan llegar a banalizar el papel de los representantes legitimados por las urnas, miembros

de graves cuerpos legislativos, a veces anticipándose incluso a ellos en la selección de los problemas y en la elaboración de sus soluciones. El resultado, en estos casos, puede ser un borrador de proyecto de ley, que evidentemente habrá de ser aprobado por el gobierno y las cámaras, pero cuyo contenido resulta, para uno y otras, decisivo. Se ha limitado así la capacidad de los órganos políticos, se ha hecho más angosta su potestad de libre conformación de la realidad, como sabemos uno de los atributos de las instituciones representativas, y con ello se ha propinado un buen varapalo al sistema democrático tradicional. Más fácil será recorrer este camino cuando de un modesto Reglamento o de normas -vagamente- delegadas por el poder legislativo se trate. Y más aún cuando lo que se pretende acordar entre los actores citados es la "inactividad" de los órganos que tienen atribuida la potestad normativa, es decir, cuando lo que se busque sea "no hacer", "no legislar", a cambio de determinados compromisos que asumen Estado y particulares.

Es probable que Jürgen Habermas, un influyente pensador que defiende las tesis consensuales acerca del origen de las sociedades, tenga algo que ver con la difusión de estas prácticas pues para él si la sociedad existe es porque resulta posible el entendimiento entre los sujetos a través del lenguaje y porque toda comunicación tiende en definitiva a la búsqueda del acuerdo. Es precisamente el consenso en el uso de los códigos lo que permite que la relación entre sujetos esté guiada por pretensiones de validez. También el no menos influyente filósofo John Rawls ha aportado un enfoque fundamentador contractualista para la ideología liberal tratando de generalizar y llevar la teoría tradicional del contrato -que hemos visto representada por Locke o por Rousseau- a un nivel elevado de abstracción. Explicaciones muy difundidas que, sin embargo, han de relacionarse con la importancia que, en estos nuevos comportamientos, tiene el desplome de la antigua y rígida separación entre Estado y Sociedad, propia de la época liberal en la que, como sabemos, nuestro Estado, en términos modernos, nace. Porque es buena verdad que, desde hace muchos años, ya no hay un Estado que mande y unos ciudadanos que obedecen, esquema al que respondería la clásica doctrina del acto administrativo que viene del Consejo de Estado francés y que tan bien sistematizara Otto Mayer, sino que, de una forma más embrollada, hay un Estado que a veces puede mandar pero otras sencillamente está incapacitado para hacerlo. Del otro lado, existen particulares que, solos o agrupados, con distintos resortes de poder en sus manos, se han de limitar a veces a obedecer, pero otras, recrecidos, son capaces de imponer soluciones o, al menos de influir sobre ellas, antes de que sean formalmente adoptadas. El "orden y mando" se ha retirado a los cuarteles -y, ni aún allí probablemente se dé ya en su antigua pureza- sustituido por una mezcla de órdenes y de sumisiones, de acuerdos y de pactos, que son los que irisan el panorama contemporáneo. Desfallece la fuerza ofensiva e imperativa del Estado para ser sustituida por un espacio

donde es posible que los intereses encontrados -públicos y privados- libren sus particulares batallas con armas iguales o parecidas. Es la guerra caballeresca, guerra que no quiere dejar vencedores ni vencidos definitivos, sino que se conforma con un armisticio, preludio a su vez de otros encontronazos. O el duelo que se contenta con la primera sangre.

Naturalmente que esta situación se conoce desde antiguo porque el Estado, con sus normas y sus decisiones, está recogiendo los latidos de los intereses de la sociedad, algunos legítimos, otros espurios, que pugnan y a veces logran imponerse. Por eso los marxistas han hablado del Estado como una simple superestructura. Sin participar de esta simplificación (a la que Kelsen -entre otros muchos- dedicó demoledores y convincentes ataques), es lo cierto que el Estado -el español por ejemplo del siglo XIX- se vió sometido a este tipo de curas de humildad con los poderosos capitalistas extranjeros -franceses o belgas- que venían a construir las vías de ferrocarril o a explotar las minas en nuestro suelo. Lo específico de hoy no es pues este entrelazamiento entre los intereses privados y la organización política, eternos e inevitables. Lo singular es la generalización y difusión de las prácticas de consenso, su admisión abierta en actuaciones cada vez más amplias y más diversas de la actividad pública, e incluso, suprema originalidad, de la misma administración de justicia (a través de las sentencias llamadas “de conformidad”, frecuentes ahora en el ámbito penal).

Pues bien, cuando su aceptación como forma de un rito renovado se une a su invocación como método constitucional apropiado para decidir, se está dando cuerpo a una forma distinta de legitimidad política. El político actual ya no se conforma con anunciar que tal o cual ley va a ser tramitada y discutida en el Parlamento donde los dogmas clásicos y la liturgia tradicional situarían su legitimidad. El político actual apelará además al consenso social -cuanto más amplio, mejor- porque se halla a la búsqueda de ese nuevo manantial de la autenticidad democrática que ya el Parlamento parece haber perdido de forma alarmante incluso a sus ojos. La pregunta es: tal consenso social ¿en qué yacimiento se halla? ¿cómo es posible dar con él? O bien: ¿con qué materiales puede construirse? La *volonté générale* que tanto costó ajustar ¿se desintegra y se deshilacha ahora? Mientras la respuesta llega, las grietas que se han ido formando en el edificio constitucional clásico sirven para que se disputen sus estancias los más variados intereses corporativos, sindicales, individuales o de grupo. Y cuantos más metros cuadrados ocupen, mayor será su éxito.

El constitucionalismo americano tiene resuelto en parte este problema a través de la técnica del *lobby* pero no ocurre lo propio en algunos Estados europeos que están haciendo algo parecido -aunque en esencia diferente- apelando a la dignidad y al prestigio -prestigio “democrático”- de la concertación y del diálogo. Es decir, al tan invocado consenso que se

asperja desde la tribuna pública como agua bendita y purificadora. El riesgo, ya estamos en condiciones de adelantarlo, es construir una democracia de trueque, de toma y daca, lo que es bien visible en múltiples procesos legislativos y, más acusadamente aún, en la aplicación de tales procedimientos en y por las Administraciones públicas (gestión de personal y de establecimientos o servicios, ya volveré sobre ello).

Este sistema sin embargo degrada la dignidad de la elección democrática y es fácil nido de la oscuridad y de los entendimientos opacos. También apareja un escenario donde los llamados a subirse a él para co-decidir no son todos los afectados sino aquellos que ostentan posiciones de poder cuyas ventajas en el tinglado social se ven así injustamente recompensadas. Se apela a la participación para justificar estas prácticas pero en rigor se trata de la participación de los privilegiados. Por eso se ha hablado con justicia de neocorporativismo. Prefiero hablar de corporativismo silencioso. La democracia, muy lejos de enriquecerse, se empobrece.

Y se embrolla. Porque el problema del consenso, como el de su hermano, el tan cacareado diálogo, suscita las siguientes preguntas: ¿quiénes son sus protagonistas? Es decir ¿quiénes dialogan o consensuan? y, segundo, ¿sobré qué se dialoga o se consensua? A mi juicio, un recto entendimiento, en términos constitucionales, del consenso obliga a contestar que solo puede reconocérsele validez si el mismo se produce entre los partidos políticos pues se trata de las organizaciones que “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política”, como dice el art. 6 de nuestra Constitución (y en parecido sentido se pronuncian muchas otras, así el art. 21 de la Ley fundamental de Bonn). Por muchas objeciones que puedan hacerse a los partidos políticos y a su funcionamiento escasamente democrático o abiertamente autoritario, antes he denunciado la degradación del Estado actual en “Estado de partidos”, lo cierto es que son ellos los que tienen asignadas esas funciones indeclinables en el ordenamiento político. Sería óptimo transformarlos, inyectarles vida aireada, renovar a sus dirigentes con aliviadora frecuencia, conseguir que desterraran su estéril sectarismo y renunciaran a invadir todos los rincones de la vida social, estos anhelos son plausibles, pero su recambio, con las funciones que les asigna la Constitución, no es fácil.

Por eso, en el procedimiento de elaboración de las leyes, que se halla regulado en el Reglamento de cualquier Cámara, está asegurado con minuciosa escrupulosidad el consenso, el diálogo y el acuerdo a través cabalmente de la formación de las pertinentes mayorías entre las fuerzas políticas allí representadas. Es más: cuando se trata de materias fundamentales, inscritas en la órbita del poder constituyente, se exigen mayorías cualificadas, tal es el caso de nuestras leyes orgánicas reguladas

en el art. 81 de la Constitución. ¿Hace falta más? Puede haber, y ello es perfectamente admisible e incluso deseable, acuerdos y conversaciones informales que tengan lugar antes de la discusión de los textos en sede gubernamental o parlamentaria, pero deben conducirse y concluirse de tal manera que nunca supongan un menoscabo de la capacidad de decisión final de los órganos democráticamente legitimados y siempre que respeten algunas pautas: publicidad de tales negociaciones, fijación de sus límites, identidad de los participantes, conclusiones formalizadas en un documento manifiesto y conocido por la opinión pública.

Porque solo el diputado, el senador, es quien ostenta la representación del pueblo español en su conjunto y ejerce su responsabilidad con publicidad, tras haber sido elegido en unas elecciones -otro asunto es que estas puedan mejorarse-. Sus posiciones políticas se conocen, las palabras que pronuncian se recogen por los boletines de las Cámaras y en los medios de comunicación, están sometidos a la crítica de la oposición, de quienes escriben, de la opinión pública ... Lo contrario es justamente lo que se admite con enorme ligereza en esos procesos turbios de consenso y de diálogo donde es bien probable que se escapen de la jaula de la contención las peores imposiciones. Sin apenas responsabilidad por quienes las formulan, negocian y asumen.

He citado las leyes orgánicas. Y ello nos lleva al otro problema enunciado: ¿sobre qué se puede consensuar? Admitido que básicamente entre partidos políticos y en el seno de los procesos legislativos, procede ahora añadir que sobre cualquier cuestión atribuida a la competencia de las Cámaras. Una exigencia que se refuerza cuando se trata de materias que he definido como pertenecientes a la esfera del poder fundacional o constituyente. No se debe ir más allá en las exigencias del acuerdo entre las fuerzas políticas porque recuérdese que el contrato social, en los términos preconizados por los clásicos, era un acuerdo sobre cuestiones primordiales de constitución de la sociedad, sobre sus problemas como he dicho fundacionales (la organización y competencias de los poderes del Estado, de sus grandes instituciones, las libertades básicas etc). Cuando se desciende del cielo de esos suculentos asuntos y principios y entramos en el terreno de la política común o de los compromisos menos vistosos, entonces, las Constituciones, con buen sentido, no exigen sino mayorías simples. Y es que intentar viajar más lejos a la búsqueda de acuerdos dilatados y de mayorías aplastantes lleva habitualmente a la confusión y, lo que es acaso peor, a la pérdida de la responsabilidad última del Gobierno en el ejercicio de la iniciativa de la potestad legislativa. Es decir, lleva al embrollo, tan bien descrito por Darnstädt en este libro y del que nosotros, en nuestros veinticinco años de democracia, tenemos ya abundantes ejemplos.

Como al embrollo conduce asimismo trasplantar tales comportamientos de consenso y de diálogo a la actividad de las Administraciones públicas. Puede admitirse a la hora de la aprobación de los Reglamentos ya que es actividad parecida a la legislativa y a la que, por lo mismo, es posible aplicar las consideraciones realizadas *supra*, siempre que se respeten los límites señalados. Pero son altamente desaconsejables en la gestión ordinaria de los asuntos administrativos y -no digamos- en la gestión de los servicios públicos. Sin embargo, la realidad nos demuestra que es muy frecuente la práctica de las negociaciones y de los acuerdos -ni mucho menos transparentes- en ámbitos como el urbanismo, la protección del medio ambiente, la defensa de los consumidores y usuarios, las reglas o códigos de seguridad de los productos ... etc. Como es práctica habitual asimismo en el gobierno de una institución hospitalaria o de una Universidad (y pronto lo veremos en las instituciones penitenciarias).

Creo que la Administración debe actuar conociendo bien los problemas, documentándose, cerca de las personas, grupos o instituciones competentes, de las mil aristas que cualquier asunto público ofrece, recabando en definitiva toda la información que ayude a enfocarlo y resolverlo. E incluso, si es posible, haciendo de mediadora entre intereses enfrentados, función arbitral que es también tradicional en la Administración.

Pero, una vez realizada esta labor, es el Gobierno como instancia política democráticamente legitimada, y los órganos administrativos a sus órdenes, los que deben tomar las decisiones pertinentes y hacerse responsable de ellas. Esta es la única actitud digna que evita la orfandad de las acciones de gobierno, muchas de las cuales, si pudieran, reclamarían airadamente una investigación de paternidad. Diálogo sí, búsqueda de consenso también. Pero, cuando este no es posible o no es deseable, por ejemplo, porque se rozan intereses fuertemente gremializados, se debe decidir y actuar de acuerdo con las premisas políticas propias de toda acción reflexiva de gobierno e impartir las órdenes correspondientes que habrán de ser ejecutadas de acuerdo con el principio de jerarquía, un valor a recuperar aunque solo sea porque se encuentra alojado en el art. 103. 1 de la Constitución.

Vuelvo a retomar algo que ya ha quedado apuntado: el consenso con "los sectores interesados" acaba, en la realidad, sentando a la mesa a unos pocos, en rigor muy pocos "interesados", siempre sujetos sospechosos por sus privilegios: los que gozan de mayor influencia social, quienes más capacidad tienen para alterar el orden público o cuentan con más posibilidades de acceso a los medios de comunicación, o simplemente los más entrenados en el arte de enredar... No es extraño que, sobre esta base, los acuerdos que puedan trabarse adolezcan casi siempre de falta de rigor y de seriedad porque a menudo propenden a olvidar o a abandonar en una

peligrosa penumbra al interés público considerado en su dimensión más limpia y amplia. Recurramos al ejemplo que brinda una petición de los agricultores de una ayuda para adquirir el carburante cuyo precio ha subido: llegar al consenso con ellos por parte del ministro del ramo exigiría sentar a la mesa igualmente al resto de los contribuyentes que aspiran a análogas medidas reparadoras. Pero no es así: los gobiernos, de cualquier signo que sean, si hay amenaza de huelgas, de conflictos en la calle o del altavoz periodístico, constituyen la mesa, o se crea la plataforma de rigor y, tras las negociaciones correspondientes, el responsable político accede a tal o cual reivindicación, satisfecho de haber allanado un problema o un conflicto que podría haberle acarreado sinsabores en el parlamento, en los periódicos, en su partido, que hubiera empañado en suma su carrera política. Disposición negociadora es la designación elogiosa que recibe, acompañada de los plácemes en su medio. Ahora bien, generalmente se trata de una solución que puede dejar satisfechos a los concretos interlocutores que han estado presentes en la negociación pero con toda probabilidad muy insatisfechos a quienes no han tenido la suerte de llegar a serlo. Lo mismo podría decirse de las medidas educativas consensuadas con los estudiantes, con las autoridades académicas, o las de política sanitaria con los laboratorios farmacéuticos, o las de seguridad con los fabricantes de ruedas, o la comercial sobre los horarios con el pequeño comercio o las grandes superficies etc ... No hace mucho se quiso llegar a un pacto sobre las medidas "antibotellón" con los implicados (¿con los borrachos, con los vendedores de bebidas...?).

Es preciso insistir: tales manifestaciones del consenso son, en la mayor parte de las ocasiones, el mejor medio que se conoce en la sociedad contemporánea para no modificar nada e introducir en cualquier asunto una buena inyección chapucera. Porque, como dicen los alemanes, no se puede desecar una charca con el beneplácito de las ranas. A mi modesto entender, el gobierno no puede quedar reducido al papel de intermediario entre los intereses y las apetencias particulares pues, si así fuera, el Estado mismo perdería buena parte de su sentido y por supuesto de su prestigio histórico. La sociedad no es una sociedad de padres separados, curas reducidos al estado laical, mujeres maltratadas, defensores del laúd, enemigos de la guerra, amantes del jilguero o cultivadores de la poesía renacentista, la sociedad es una sociedad de ciudadanos a los que debe ofrecerse una política coherente, entendida en su totalidad, y no como la suma de las apetencias o los caprichos de estos y de aquellos. Tal peligro desintegrador, al que he designado antes como corporativismo silencioso -muy poco "progresista"- y que trató de conjurar el parlamentarismo tradicional, se acrecienta en los sistemas federales o parafederales como el español. En ellos se advierte que, a las tensiones que imponen los sectores y los grupos de intereses, es preciso añadir las procedentes de los poderes territoriales y así es bien visible que los últimos gobiernos de España -de cualquier color- no solo han padecido esas presiones

sino que, incluso a la hora de su formación, han debido acoger en su seno a personalidades de las regiones con visos de un reparto que delata la presencia de clanes con larga mano, fruto de su influjo territorial. Una suerte de palingenesia del orden feudal que urge desterrar.

Porque al observador le asalta la preocupación de que el Estado -por otro lado, gran repartidor de beneficios y privilegios, no se olvide, como los dispensaba el Estado absoluto: para asegurar lealtades- si continúa adelgazando y empequeñeciéndose, si se le “feudaliza”, acabará siendo lo poco que reste después de haber tirado de él los intereses corporativos por un extremo y los territoriales por el otro.

Es preciso recuperar el honor del Estado -demasiado mancillado- y, con él, de la Política con mayúscula y de las ideas que han de estimularla y dignificarla. Reivindicar en definitiva los ideales que conforman un ideario y tejen una ideología. Y sepultar los tópicos fosilizados de esas campañas electorales pensadas para consumo de beatos. Ahora bien ¿es esto posible? Desleídas aquellas ideologías de los siglos XIX y XX que tuvieron fuerte vocación de cambiar la realidad, para bien o para mal, como el liberalismo, el comunismo, el fascismo, el socialismo, el cristianismo democrático ¿no tiene algo de fábula el hecho de reivindicar la vuelta de las ideas? ¿no tiene la “trampa del consenso” su fundamento último en que esas ideologías o bien han perdido su prestigio -el fascismo y el comunismo- o se hallan degradadas a ideologías “de pura gestión” o a meros disfraces para acceder al poder? Si esto fuera así, el desánimo estaría justificado.

Con todo, quiero creer que el gobernante, y más si desea cambios, debe ser un señor con algunas convicciones y el vigor suficiente para aplicarlas si dispone del respaldo democrático adecuado. O sea, un señor -o señora- que por las mañanas recuerde que Mendizábal no dialogó ni consensuó con los frailes la desamortización.

Al menos se impone reivindicar el disenso.

V

Alemania, país federal, conoce una tal singularidad en la complejidad de sus fórmulas para adoptar decisiones que bien puede decirse que alcanzan carácter de obra de arte. De un lado, proliferan los grupos poderosos de presión de diversa naturaleza, revestidos de atuendos variados, entre ellos y a la cabeza, los sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales -maquinarias de poder bastante artríticas-. A principios de los años noventa se hizo un estudio que permitió conocer la existencia, en las cercanías del Gobierno

federal, de más de trescientas organizaciones con poderes de codecisión importantes.

De otro, las dificultades que aporta su estructura federal y, como he recordado antes, la necesidad -común en todos los Estados europeos- de compartir mesa y mantel con comensales ávidos en Bruselas lo complica todo hasta extremos de parálisis extenuadora tal como habrá de comprobar el lector de la mano de Darnstädt.

Pero, antes de adentrarnos en los mecanismos interiores de la gobernación alemana, anotemos de entrada algo que tiene interés en estos pagos hispanos. Solo algunos de los actuales Länder cuentan con una tradición histórica como Estados, tal es el caso de las ciudades hanseáticas de Hamburgo y de Bremen, y del antiguo reino de Baviera. Los demás son en su mayoría creaciones más bien artificiales de fecha reciente: Turingia es un producto de los años de Weimar; el Sarre, de los intentos de separación franceses desde 1918; Baden - Württemberg fue, tras la segunda Guerra Mundial, un espacio dividido en tres Länder, Baden (antiguo granducado), Württemberg y Württemberg - Hohenzollern: se unieron en un solo Land por medio de un referéndum en 1951, aunque la mayoría de los ciudadanos de Baden rechazaron la integración. Los demás Länder se fundan por los generales ocupantes a partir de 1945: los ingleses crearon Schleswig - Holstein, a base de juntar territorios como la ciudad hanseática de Lübeck, las viejas zonas de Oldenburg y la provincia prusiana de Schleswig - Holstein; a los ingleses también se debe la actual Baja Sajonia (resultado de la unión de Hannover, Braunschweig, Oldenburg y Schaumburg - Lippe) así como el actual Land Renania del Norte - Westfalia (provincias de Westfalia y Rín más el viejo Lippe - Detmold); los americanos reinventaron el Land de Hessen (a base de reunir a Hessen - Darmstadt con parte de la provincia de Hessen - Nassau); los franceses por su parte son los padres de Renania - Palatinado (el Palatinado bávaro más territorios del Rín y otros fronterizos). Los rusos concibieron Brandenburgo, Mecklenburg (hoy, Mecklenburg - Vorpommern) y Sachsen - Anhalt. Como guinda recordemos que Prusia, la gloriosa Nación que llegó a poner a sus pies nada menos que a Austria y a Francia, fue borrada del mapa por un acuerdo de los generales que ocuparon Berlín en 1945.

Y, sin embargo, a nadie se le ocurre hoy reivindicar en Alemania antiguas fronteras ni existe organización política que agite banderas de enfrentamiento. El caso de Baden, siendo un espacio pequeño, es significativo porque Baden fue un granducado ilustrado, no en balde allí se encuentra Heidelberg, imán de los sabios alemanes durante mucho tiempo. Tiene pues un pasado glorioso. Sus habitantes, en 1951, lo hemos visto, rechazaron expresamente en un referéndum formar parte de Baden - Württemberg, pero hoy no hay pintadas en las ciudades o en los pueblos de Baden reivindicando un "Baden libre" ni sus

ciudadanos se consideran víctimas del centralismo de Stuttgart (capital del Land).

Se impone una confesión: algunos sentimos envidia de esos alemanes que no han encontrado emoción alguna en remover vestigios históricos ni en descubrir batallas humillantes o gloriosas ni en hurgar en esos documentos de quebrada color que sirven para la patriótica tarea de echarse en cara a Sanchos, Isabeles, Alfonsos o Felipes. Viven los alemanes, en este sentido, tan felices.

Pero, en fin, toca ahora emprender, con la nostalgia plegada en nuestras entretelas, el viaje al interior del sistema federal alemán. Característica de tal forma de gobierno es la necesidad de repartir juego entre varios actores políticos, cada uno de ellos con sus legitimidades históricas o constitucionales a cuestas y con sus exigencias diarias a vueltas. El alemán no podía ser una excepción, todo él traspasado por las ambigüedades, por las remisiones, por las excepciones y las salvedades. Así por ejemplo, la cultura es competencia específica de los Länder y, dentro de ella, muy destacadamente, la enseñanza, lo que permite a estos ordenar los estudios y los exámenes, reclutar al personal, construir edificios, ejercer la vigilancia sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto ... Y lo mismo puede sostenerse respecto de las Universidades, del fomento del arte o de la legislación sobre prensa y televisión. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1969, que expresamente invocaba la competencia federal en la promoción de la investigación científica, se atribuyó al Bund (Federación) la competencia específica para regular, a través de una ley-marco, el funcionamiento de la institución universitaria y, después, el mismo Bund y los Länder se repartieron las tareas de construir y de financiar los centros universitarios. Es más: existe desde hace poco un Comisionado para Asuntos de la Cultura y de los Medios que debe asegurar la defensa de los intereses alemanes en estos ámbitos en el marco de las relaciones y de la cooperación internacional. Todo esto, es decir, el monumental lío que existe en la gestión de la enseñanza en Alemania, lo desmenuza Darnstädt con singular brillantez y buenas dosis del mejor humor en varios capítulos de esta obra, y sobre ello volveremos más adelante.

Un espacio tradicional de la competencia de los Länder ha sido el de los "asuntos administrativos", entre los cuales hay que citar especialmente a los funcionarios y a las estructuras municipales y locales. Pues bien, también en ellos la presencia del Bund se ha hecho cada vez más ostensible: en el caso de los empleados públicos, por la vía de los sueldos y las remuneraciones; y, en el de las corporaciones locales, porque la construcción, el urbanismo, el medio ambiente, los bosques o los caminos son territorios en los que las Administraciones entrecruzan, desde hace muchos años, su respectiva autoridad.

Las llamadas “competencias conjuntas” son un título constitucional que ha permitido al Bund ocupar espacios antes entregados a los Länder y lo mismo ocurre con las leyes - marco (acabo de citar la referida a la Universidad). Estos instrumentos han llevado por varios caminos, que no es este lugar de explicar con detalle, a lo que en la doctrina alemana y en el lenguaje usual y de los medios de comunicación se llama “política entrelazada”, tejida de interdependencias. Políticas cruzadas con un denominador común: el Bund refuerza posiciones frente a unos Länder más bien inermes.

En el art. 73 de la Constitución se enumeran las competencias exclusivas de la Federación y, entre ellas, se citan las referidas a la defensa, la política exterior, la aduanera, el tráfico aéreo y ferroviario, correos y telecomunicaciones, los derechos de autor y de invención, la policía ..., materias todas en las que los Länder han de abstenerse de intervenir a menos que cuenten con una especial autorización del Bund. Por su parte, en todas las que son de competencia compartida, los Länder disponen de ellas hasta que la Federación hace uso de las suyas, lo que es posible cuando se trate de cuestiones que no puedan ser disciplinadas de una manera efectiva por un Land o cuando queden afectados varios Länder o el conjunto federal. La salvaguardia de la unidad jurídica o económica y de la igualdad de las condiciones de vida en todo el territorio alemán ha sido calificada como “el caballo de Troya del centralismo”, ampliamente usado por los gobernantes federales, una tendencia a la que no logró poner freno la reforma llevada a cabo en 1994 que pretendió restablecer de nuevo tímidamente el equilibrio entre Bund y Länder. Materias compartidas son el derecho civil y penal, el laboral, las aguas y otras fuentes de energía, la sanidad y los productos alimentarios, la lucha contra el ruido ... En todas ellas se ha ido produciendo un desapoderamiento de la inicial competencia de los Länder en beneficio de la Federación y, en los últimos años, de las Directivas y demás normas europeas (un barroco panorama al que Darnstädt dedica jugosas pinceladas).

En asuntos como la Universidad, la caza, la protección de la naturaleza o los parques, la agricultura, la ordenación del territorio, el Bund puede establecer la legislación - marco que luego será desarrollada o precisada por los Länder. En la ordenación territorial, la Federación interviene desde 1969 más y más en espacios otrora acotados a los Länder. La evolución asimismo en todas aquellas materias que se englobaron en los años sesenta del pasado siglo bajo el concepto de “federalismo cooperativo” han ido poco a poco cayendo bajo la órbita de la Federación con apoyo en “la mejora de la estructura económica regional” o gracias al ejercicio de “competencias no escritas”, parientes alemanes de los “implied powers” americanos. Lo mismo ha ocurrido con las atribuciones municipales, a las que antes me he referido, abatidas o recortadas por ejercerse en relación con asuntos incorporados a planes globales en parte financiados por el Bund o los Länder. Los intentos de corregir esta tendencia, llevados a cabo por diversos gobiernos, por ejemplo los presididos por Kohl a

partir de 1982, no han dado resultados apreciables (en materias como la construcción de hospitales o la política de vivienda) y, después, la propia Unificación alemana tras la caída del Muro de Berlín, ha contribuido a ahondar en la dirección descrita.

Más protagonismo tienen, en principio, los Länder en la ejecución de las leyes federales (federalismo de ejecución) porque la Federación alemana (Bund) no dispone de aparato administrativo propio a excepción de algunos servicios como el diplomático, el militar, el de gestión de los ríos y el del tráfico aéreo. Podrían citarse también el Instituto para el Trabajo, la Administración financiera y la Policía criminal. Con todo, debe tenerse en cuenta que la ejecución de las leyes federales a veces se produce bajo la disciplina de la Federación que puede emitir directrices o instrucciones a las autoridades de los Länder.

Como en el libro que el lector tiene en sus manos hay muchas referencias a la Conferencia de Ministros de Cultura (KMK, en las siglas alemanas) conviene saber que tal organización es consecuencia de la inicial competencia de los Länder en materia de educación, un diseño este que viene de Bismarck y que fue respetado en Weimar. Función de ese KMK ha sido garantizar, pese a la dispersión competencial, la “unidad” del sistema. La penetración del Bund y el consiguiente desapoderamiento de los Länder se ha producido por diversos canales y por ello, desde hace muchos años, ministros federales responsables de la Educación de todos los colores políticos, han defendido la necesidad de acabar con los problemas de la gestión educativa descentralizada (la actual ministra social -demócrata no se muerde la lengua en esa dirección). Un problema este que se ha vuelto a introducir en la agenda de la cotidianidad con el desplante de algún Land a la mismísima Conferencia. También ha contribuido al actual momento de incertidumbre la sentencia del Tribunal Constitucional de julio de 2004 que ha desautorizado en parte la reforma universitaria del Gobierno Schröder por haber este invadido competencias de los Länder. Asimismo conoce otro punto de fricción importante el asunto de las tasas estudiantiles (luego vuelvo sobre todo ello).

El *punctum saliens* de toda esta situación viene representado, no obstante, por la financiación de los Länder. Con carácter general, la legislación tributaria corresponde a la Federación, en algunos casos con carácter exclusivo, en otros como competencia compartida. Las leyes que afecten a impuestos que nutran las cajas de los Länder o de los municipios, necesitan el respaldo del Bundesrat o Consejo federal. La recaudación de una parte de los impuestos (aduanas, movimiento de capitales ...) tiene como destino el Bund, otros (patrimonio, sucesiones ...) son nutrientes de los Länder. Este es, explicado de una forma general, el sistema. Insatisfactorio pues se ha denunciado una y otra vez por la falta de transparencia y de conexión entre responsabilidades y fuentes de financiación. Reformas ultimadas e intentos de reformas se suceden al menos desde principios de los años sesenta. La de 1969 fue importante pero la

discusión jamás se ha acallado y en el concierto (o desconcierto) de las voces se ha oído también en diversas ocasiones al Tribunal Constitucional que ha administrado sus varapalos correspondientes (así, en junio de 1986). En los años ochenta, en los noventa, ahora mismo (como veremos después), se han conocido debates espectaculares sobre este problema, auténtica tela de Penélope del federalismo alemán.

Característica general de la relojería del Estado alemán es, sobre todo a partir de las reformas de 1969 y pese a los esfuerzos bienintencionados del federalismo “cooperativo”, la necesidad de buscar de forma permanente el “consenso” entre los diversos protagonistas del poder territorial y para ello se utilizan escenarios muy variados: conferencia de presidentes, de ministros, comités para esta materia o aquella, comisiones, grupos de trabajo ... un bien cargado panorama. El saldo que arroja la práctica diaria no es muy brillante (Darnstädt lo explica de manera expresiva y graciosa), lo cual lleva a serios problemas de “bloqueo”, a una factura muy elevada en costes de coordinación y a una indefinición de las responsabilidades que al cabo asume cada parte actora.

La Unificación alemana ha elevado el número de participantes en todo tipo de negociaciones pues los Länder ya no son once sino dieciséis, cinco más, cada uno con su historia detrás, con su singularidad económica, su diferente tamaño: el único mediano es Sajonia -supera los cuatro millones-, los demás son pequeños o muy pequeños, su población no llega a los tres millones de habitantes, una realidad que cuestiona su misma viabilidad como tales Länder, lo que a su vez ha vuelto a suscitar la vieja cuestión de la reordenación de los Länder existentes para hacer de ellos unidades administrativas y políticas competitivas, dignas de ese nombre y de sus cometidos institucionales. Cuestión esta en la que nunca se han hecho progresos, por más que hayan sido numerosas las voces autorizadas y sensatas que han clamado por su incorporación a un debate nacional razonable y razonado. Y necesario como lo demuestra el hecho de que son muchas las actividades que ya se organizan buscando espacios territoriales superadores de los límites territoriales de los actuales Länder (en el ámbito de los bancos, de las aseguradoras, de las empresas de comunicación ...) de la misma forma que se instauran mecanismos de cooperación regional (es el caso por ejemplo, entre los nuevos Länder, de Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia; entre los antiguos, del Sarre con Renania -Palatinado). Pero el fracaso en 1996 de la fusión (que hubiera sido lógica) de Berlín -más de tres millones de habitantes- y Brandenburgo -dos millones y medio- permite augurar que el problema seguirá sin ser abordado.

La construcción europea ayuda a complicar el panorama, conscientes muchos expertos de la necesidad de disponer de regiones fuertes y con amplia capacidad de respuesta a las demandas de una modernidad que cabalga al trote. Sin cuestionar las estructuras del Estado nacional pues es bien claro en

Alemania que la “regionalización de Europa”, proyecto acariciado a mediados de los noventa del pasado siglo, se ha ido desinflando. El Estado nacional goza aún de buena salud. Los Länder disponen de tres escenarios en los que pueden defender sus intereses: el Comité de las Regiones, escasamente eficaz; la tramoya del trabajo por medio de “lobbys” en Bruselas y sus alrededores; el de los mecanismos establecidos en el art. 23 de la Constitución sobre colaboración entre el Bund y los Länder en sus relaciones con la Unión Europea. Estos últimos -tenidos por modélicos en España- son muy discutidos y todo parece indicar que al Gobierno alemán del canciller Schröder bien le gustaría disponer de manos más libres, si hemos de creer las constantes declaraciones de sus ministros que habitualmente recogen los medios de comunicación. Así, entre otras muchas, las de la ministra de Justicia, la socialdemócrata Brigitte Zypries (a *Die Zeit* el 20 de octubre de 2004): el lector español que sepa alemán podrá advertir la inexactitud de la indocumentada ecuación hispana que enlaza al progresista con el partidario de la descentralización, y al conservador con el rancio centralista.

El intento de “afianzar” las competencias de los Länder en las normas europeas, vivido en tensión con motivo de la elaboración de la Constitución europea, no conoció un especial éxito: conscientes los participantes en ese magno debate de la complejidad de las relaciones entre todas las instancias con sustancia política existentes en el territorio europeo, se conformaron con proclamar principios generales como el de proporcionalidad o el de subsidiariedad (muy criticado por cierto por el actual presidente del Tribunal Constitucional, Profesor Papier, en entrevistas concedidas a lo largo del año 2004), ambos reforzados con las posibilidades de control de su observancia que han sido incluidas en un Protocolo adicional (el que lleva precisamente por título “para la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad”).

VI

Pieza esencial del federalismo alemán es el Bundesrat o Consejo federal. Conocer su actual sentido, exige recorrer hacia atrás el río de la Historia, al menos en sus últimos tramos. Bismarck, en 1871, renovó un invento que venía de los primeros proyectos constitucionales para asegurar la vinculación de los soberanos de los Estados alemanes -a la sazón reyes, grandes-duques, príncipes y demás- a su proyecto unificador. Bajo el manto de su Constitución, el Bundesrat se convirtió en un segundo órgano de gobierno que colaboraba en la legislación aprobada por el Parlamento y que, al mismo tiempo, participaba en las tareas y responsabilidades del Gobierno. En 1919, en Weimar, se quiso rebajar su importancia y por ello se reforzó la del Parlamento (detalles sobre

estos avatares jurídicos pueden verse en mis dos tomos Maestros alemanes del derecho público, Madrid, 2002 y 2004). El entonces llamado *Reichsrat* disponía de la iniciativa legislativa y de un derecho de veto que podía, en todo caso, ser levantado por el Parlamento o incluso por el Presidente de la República convocando un referéndum. Otras competencias del *Reichsrat* consistían en su participación en las decisiones administrativas cuando afectaran a las competencias de los Länder, en la aprobación de los presupuestos y en la de algunos Reglamentos (ferrocarriles, Correos y Telégrafos...). Es decir que el *Reichsrat* era parte del poder legislativo pero también del ejecutivo.

El Bundesrat de la Constitución actual está compuesto por representantes de los gobiernos de los Länder (como su antecesor) y sus funciones se resumen en las que ya hemos visto consignadas en Weimar (tareas legislativas pero también ejecutivas). Se halla organizado como un parlamento aunque sus miembros no gozan del *status* del parlamentario sino del que le confiera la Constitución de su Land. El *quantum* de la representación de los Länder se calcula en función de la población de los mismos aunque se beneficia ligeramente a los pequeños territorios (Baviera -doce millones de habitantes- dispone de seis votos, máximo existente, mientras que Bremen -no llega al millón- o el Sarre -pasa ligeramente del millón- cuentan con tres). Su intervención en el proceso legislativo viene determinado en el art. 76: los proyectos de ley del Gobierno deberán ser enviados al Bundesrat que dictaminará sobre ellos en un plazo determinado pero el Bundesrat también podrá presentar proyectos de ley propios (muy infrecuentes). Cuando hay discrepancias entre el Parlamento y el Bundesrat se convoca una Comisión especial mixta de ambos órganos (dieciséis miembros del Parlamento y del Bundesrat, *Vermittlungsausschuss*).

En la práctica política alemana los pasos para aprobar una ley son los siguientes: el borrador es elaborado por personal especializado en los ministerios, procede luego la valoración de la propuesta por los demás Departamentos y, al final, se ha de recabar el visto bueno de la Oficina del Canciller; van acompañados estos trámites de las negociaciones con los "sectores interesados"; presentación ante el Gobierno y decisión de este; envío al Bundesrat; reelaboración del texto por el Gobierno a la vista de las observaciones del Bundesrat; remisión al Parlamento; discusión en los grupos parlamentarios y en las comisiones correspondientes; paso al Pleno; envío de nuevo al Bundesrat (este es un momento muy importante en su trabajo) y, en caso de discrepancia, a la Comisión especial aludida, que delibera -atención- a puerta cerrada y que es casi siempre -en la realidad cotidiana- convocada por el Bundesrat; en fin, conformidad del Parlamento y del Bundesrat a los acuerdos de dicha Comisión; firma de la ley por el Canciller y sanción del Presidente de la República. La frecuencia de la convocatoria de esa Comisión a lo largo de la historia ha sido fluctuante, en función de la homogeneidad o heterogeneidad de las fuerzas políticas dominantes en los órganos constitucionales. En cualquier

caso, sus acuerdos son habitualmente respetados siendo este uno de los factores que contribuyen a reforzar el papel del Bundesrat en el proceso legislativo que estamos viendo.

El porcentaje de leyes necesitadas de la conformidad del Bundesrat, que en los años cincuenta era muy bajo, se ha ido elevando con el tiempo y en la actualidad ha llegado al 60%. Corregir esta cifra, a la baja, fue uno de los objetivos de la reforma a la que luego me referiré. En las cuestiones que no pasan por el Parlamento, también participa el Bundesrat. En general, tiene derecho a ser informado por el Gobierno de cualquier asunto pero, además, casi todos los Reglamentos necesitan su intervención, especialmente cuando se trata de la ejecución de leyes de la Federación por los Länder. Incluso en los casos en los que el Gobierno federal imparte instrucciones a los Länder y ejerce sobre ellos poderes de vigilancia, se asegura la participación del Bundesrat en la producción reglamentaria.

¿Quién es la persona que se sienta en el Bundesrat como representante de su Land? Se trata de alguien que, muy vinculado a la alta burocracia local, ocupa una categoría preeminente en el gobierno, con un *status* singular aunque sometido a sus instrucciones. Carecen los representantes en el Bundesrat de legitimación democrática -Darnstädt explica las razones históricas- y el voto que emitan -los seis, los cinco, los cuatro o los tres antes aludidos- ha de ser unitario: todos votan lo mismo, no pueden existir entre ellos discrepancia. Esta situación es la causa por la que normalmente en las sesiones del Bundesrat no se encuentra presente más que un representante de cada Land, que vota por todos sus compañeros ("*Stimmführer*"). Cuando en una ocasión -ley de emigración de 2002- los representantes en el Bundesrat del Gobierno de Brandenburgo dividieron su voto porque tal Gobierno era de coalición, el Tribunal Constitucional declaró nula e inconstitucional la referida ley (diciembre de 2002).

Además, en el Bundesrat, defensor de los intereses de los Länder, sus miembros son obviamente militantes o dirigentes de los partidos políticos y es esta circunstancia la que explica su papel como posible elemento de "bloqueo" de las iniciativas del Gobierno y de las tareas legislativas, lo que tantas denuncias ha cosechado en los últimos tiempos: la oposición social -demócrata, cuando ha sido fuerte, consiguió paralizar las reformas impulsadas por Helmut Kohl (la tributaria, la universitaria en parte, la electoral, la del servicio militar ...) como ahora ocurre con las de Gerhard Schröder -excepto cuando este se ha decidido a entregarse al "mercadeo" de votos, caso de la reforma tributaria de 1999-. Se comprenderá fácilmente que su función de órgano federal queda por estas circunstancias desdibujada, perfilándose paralelamente en el panorama político el fantasma de la existencia de dos mayorías, la del Parlamento -y la fuerza que sostiene al Gobierno-, y la existente en el Bundesrat. La parálisis tiene grandes posibilidades de adueñarse del sistema y

agarrotarlo. Por otro lado, y de forma harto curiosa, el Bundesrat contribuye a la “uniformidad” de las estructuras federales alemanas y ello porque las elecciones a los parlamentos de los Länder se transforman en parte en elecciones al “Bundesrat”, toda vez que la mayoría en este puede ser la llave para “bloquear” al Gobierno que ha sido elegido en los comicios generales.

En cualquier caso, y este es otro rasgo del federalismo alemán, el declive de los parlamentos de los Länder -ocupados por un abrumador número de diputados que son empleados públicos- viene de atrás y no ha hecho sino consolidarse en los últimos años, víctimas de la creciente influencia del poder ejecutivo -más sus élites funcionariales, en armonía con las de Berlín- y emparedados entre las competencias crecientes de la Federación y el despegue de las europeas. Combatir esta tendencia imparable no es fácil por lo que se ha propuesto ampliar su participación en los procedimientos de planificación que afecten a sus territorios o en las mismas decisiones del Gobierno cuando se trate de asuntos especialmente relevantes -construcción de una central nuclear por ejemplo-. Otras voces más radicales -y menos realistas- piensan que sería bueno pensar en su paulatina desaparición.

VII

He hecho referencia antes a la reforma del sistema federal puesta en marcha en 2003. En efecto, en octubre de ese año el Parlamento (Bundestag) y el Consejo federal (Bundesrat) decidieron crear una Comisión llamada “para la modernización del orden federal”. Tenía como misión proponer las medidas oportunas para perfeccionar un sistema que provoca mucha insatisfacción y una progresiva parálisis de los procesos políticos innovadores. En especial debían los comisionados analizar el reparto de competencias entre la Federación (Bund) y los Estados regionales, la intervención de tales Estados (Länder) en la producción legislativa de la Federación y, en fin, la financiación de todas estas instancias de poder. Junto a estos temas específicos, los comisionados incluyeron en el debate la situación de los municipios y las relaciones con la Unión europea.

Se sentaron a debatir dieciséis miembros del Parlamento y del Consejo federal (Bundesrat). El Gobierno federal envió además cuatro personas que tomarían parte en las sesiones con voz pero sin voto, y seis el conjunto de los Parlamentos regionales. Las asociaciones representativas de los municipios se hicieron presentes con tres representantes. La Comisión llamó a doce expertos, catedráticos universitarios de Economía, Finanzas y Derecho en su mayoría, que han asistido a las discusiones y han emitido voluminosos dictámenes.

Como presidentes han actuado el que lo es del Gobierno de Baviera (Edmund Stoiber) y el del Grupo parlamentario social - demócrata en el Parlamento (Franz Müntefering).

La Comisión empezó a trabajar en noviembre de 2003 y ha acabado sus trabajos en diciembre de 2004.

El fracaso ha sido manifiesto: ninguna propuesta ha sido posible hacer llegar a los órganos constitucionales. ¿Cuáles han sido las razones de esta espectacular frustración? Vamos a verlo inmediatamente. Antes, séame permitido anotar una observación para estos pagos hispanos: en Alemania, a ningún Land se le ocurriría actuar por su cuenta en temas delicados como estos que afectan al conjunto. Ello se debe a que el sistema federal -el alemán y cualquier otro riguroso- exige mecanismos de gran precisión y uno de ellos, el más elemental acaso pero el de mayor fuerza, es que las partes crean en el todo. Si esta premisa falla, clave auténtica de la imprescindible "integración" (recupero con gusto a Rudolf Smend), el edificio entero se vendría abajo.

Y ahora vayamos al interior de la Comisión. Uno de los acuerdos más importantes alcanzados en su seno fue el de reducir el número de leyes que exigen el voto favorable de los Estados regionales en el Consejo federal (Bundesrat). De un 60% se bajaba a un 30%. El gobierno federal y el parlamento nacido de las mayorías en las elecciones querían manos más libres. Y lo consiguieron. Los Estados (Länder) obtenían mayores competencias en asuntos como la ordenación comercial (el horario de cierre de los establecimientos es asunto muy discutido en Alemania), el derecho de reunión y la ejecución de las penas privativas de libertad. En materia de funcionarios, la Federación reforzaba sus competencias de ordenación general del *status* de los empleados públicos. La misma tendencia se advierte en la protección del medio ambiente pues Berlín se legitimaba para aprobar un Código general al respecto con el objeto de poder transponer con más eficacia las directivas europeas. Solo en asuntos muy particulares podrían los Estados regionales discrepar de las soluciones federales. En las relaciones con Bruselas también el gobierno federal quería tener más libertad (ya lo he señalado antes) pero se llegó a un pacto consistente en configurar para los Estados regionales (Länder) el derecho a una participación previa (antes de su decisión definitiva) en todas aquellas medidas que después hubieran de ser cumplidas preferentemente por ellos. Se decidió también repartir entre Federación y Estados regionales la carga de las multas impuestas por las autoridades de Bruselas (que han sido frecuentes). La seguridad interior ha sido objeto asimismo de ardua polémica porque los Estados han ostentado tradicionalmente tal competencia. Hoy el gobierno federal -muy señaladamente los social -demócratas, no tanto los verdes- quería ampliar las atribuciones del órgano federal encargado de la lucha contra la criminalidad y el terrorismo (Bundeskriminalamt). El ministro federal (social -demócrata) fue contundente en muchas declaraciones: "soy un centralista".

Pero la causa más directa del fracaso de la Comisión se encuentra en la pelea por la educación: los Estados regidos por la conservadora Unión Cristiano - Demócrata y algunos presidentes social - demócratas pretendían ampliar su campo de acción, desde el jardín de infancia hasta la Universidad. El gobierno federal del canciller Schröder, por el contrario, quería instaurar unas nuevas relaciones favorables a la unidad en el territorio de la República del sistema educativo en su conjunto, asegurándose el control de la calidad de las enseñanzas y las reglas de la evaluación estudiantil. Hay que tener en cuenta que el Informe Pisa ha sido bastante desfavorable para Alemania (para España, un desastre sin paliativos, como sabemos). No hubo posibilidad de entendimiento: el presidente de Baviera -y copresidente de la Comisión, como hemos visto- fue muy explícito al final de las negociaciones: "sin la educación no hay acuerdo".

Y no lo hubo. El análisis que Darnstädt hace en este libro cobra con este lamentable final de la "Comisión para la modernización del sistema federal" mayor veracidad: la República, en efecto, se halla "bloqueada". Se anuncian ya nuevas fórmulas de consenso con el objeto de abordar un asunto que es la viga maestra del edificio constitucional. El presidente de la República ha dirigido severas críticas a los partidos políticos y les ha reprochado haber perdido una magnífica oportunidad para introducir la renovada racionalidad en la toma de decisiones que la poderosa Alemania necesita. El debate pues continuará ...

VIII

Llegamos al final que es al tiempo el principio de la obra. Decir que estamos en época de convulsiones históricas es probablemente una vulgaridad pero a veces las vulgaridades llevan en su seno verdades inconcusas. El Estado en Europa, ya sea el centralista o el federal, se ve sometido a presiones múltiples, como blanco que es de tensiones complejas, pacíficas, unas, menos pacíficas o abiertamente violentas, otras. Su pervivencia está asegurada desde el nuevo texto de la Constitución europea que nace de la voluntad de los "ciudadanos" y de los "Estados" (art. 1.1). Pero sería ingenuo pensar que el Estado, tal como lo conocemos, va a permanecer indefinidamente en sus actuales hechuras. Hay muchas revoluciones en marcha, pero hay una muy especial, que es la referida a las comunicaciones, que acabará teniendo un efecto determinante en las estructuras políticas y administrativas tradicionales. Lo mismo ocurrió en los Estados Unidos: su verdadera historia es la de los transportes y los presidentes de sus compañías fueron durante la segunda mitad del siglo XIX más importantes que los de la República. Negarlo es empeñarse en huir de la evidencia. De la evidencia y de las mejores enseñanzas de la historia.

Porque remontemos un poco el vuelo y recordemos, aun a riesgo de caer en la obviedad, que los grandes saltos en la evolución humana han sido propiciados

por factores fácilmente identificables: en primer lugar, por el pensamiento filosófico y religioso; segundo, por los descubrimientos científicos o las invenciones técnicas; en fin, por la creación a través del arte. Estas, y no otras, son las turbinas que han movido las ruedas del progreso. El resto es poco más que aspaviento. Aristóteles, Leibniz o Kant desencadenaron con sus solas reflexiones auténticos terremotos. Lo hicieron despacito y con buenos modales, como es propio de unos señores educados, dados a la reflexión y a la pluma, pero lo cierto es que dejaron marcado el epicentro desde el que se expandirían efectos demoledores. ¿Qué decir del cristianismo y de sus posteriores secesiones, la ortodoxia o el protestantismo? ¿Y qué de la revolución copernicana que puso todo al revés, como podríamos hablar probablemente ahora de las investigaciones sobre el genoma humano? La artillería contribuyó a demoler de forma decisiva los restos del edificio feudal y el motor de explosión simplemente reventó el mundo antiguo trayéndonos la modernidad entre sus ruidos y sus vibraciones asmáticas. Y así tantos otros ejemplos en la medicina, en la ganadería, en la agricultura, en la física, en la biología... Lo mismo puede sostenerse respecto de lo que significan Vermeer en la consolidación de la sociedad burguesa o Goya en la extinción de la propia del Antiguo Régimen, o Cervantes o Goethe, cuyas obras transformaron el mundo de la creación instalando en él una sensibilidad iluminadora de mutaciones prodigiosas.

Es inútil, y lo que es peor: pedante, insistir en todo ello cuando me dirijo al hombre culto, único que está llamado a interesarse por este libro.

Pues bien, si todo esto es así, a poco que se medite sobre el mundo de taquicardia en el que vivimos, sobre la arquitectura de una nueva Europa y sobre esa revolución en las comunicaciones a que me he referido, habrá que convenir que los sistemas políticos y las concretas organizaciones administrativas, herencia de los esfuerzos pretéritos, acabarán viéndose sacudidas en sus intimidades por los efectos de ese proceso transformador que viene haciendo sonar todos los silbatos de las mudanzas espectaculares. Si la familia y el mismo individuo, núcleos duros de la organización social, están viviendo sacudidas extraordinarias ¿cómo no se va a ver afectada esa forma de organización de la convivencia más convencional en que consiste un Estado, un sistema político y su hija, la organización administrativa? Una experiencia de la que nadie se va a salvar: ni los municipios ni los Estados ni las regiones europeas (se hallen o no constituidas formalmente como tales). Porque hay unas corrientes internas, subterráneas, que están atravesándolo todo y que todo lo impregnan emitiendo algunas señales externas que son como la lluvia o esos bólidos que los antiguos asociaban a la cercana eclosión de los terremotos. El tiempo de incubación será más o menos largo pero la criatura está en camino. Piénsese, por ejemplo, desde una perspectiva aparentemente modesta, en el significado que ha tenido, a la hora de aparejar la fábrica de las actuales Administraciones públicas, una regla como la de "cercanía de la Administración al ciudadano". No solo ha justificado principios y sistemas de organización sino también sus constantes reformas.

Pues bien ¿qué queda de ella tras la irrupción de Internet en nuestras vidas cotidianas? ¿qué tras la generalización de la Administración en la Red, presente en todos los sitios a base de no estar en ninguno?

Subamos varios peldaños en la escalera del empinado legado de los valores históricos y llegemos nada menos que a la sacrosanta institución de la representación política clásica ¿no va a experimentar en el futuro una metamorfosis con la generalización del nuevo utillaje informático? ¿no se podrán actualizar, gracias a él, viejos sueños de democracia directa? No digo que sea aconsejable abandonar las certezas conocidas ni mucho menos el oficio de intermediarios que ejercen los representantes populares, sacerdotes indispensables de la gran religión de la Democracia. Pero algunos asuntos sencillos ligados a la vida cotidiana, a decisiones entre opciones claramente perceptibles ¿no será más lógico confiarlas al cuerpo electoral movilizado en consultas de fácil instrumentación técnica? Y desde ellos ¿no será posible acostumbrar a los ciudadanos a reflexiones paulatinamente más complejas y maduras? ¿nos damos cuenta de lo que significa acceder, cada vez con mayor facilidad, a los medios de comunicación del mundo entero, ahora incluso con sistemas de traducción automática? A partir de esta realidad, eso que se llama la opinión pública ¿será la misma? Y por ello ¿serán las mismas sus exigencias y sus reivindicaciones de participación en los mecanismos del ejercicio del poder?

El Estado nació en buena medida como un instrumento para dominar el espacio y es este el que se halla sometido ahora a la nueva dimensión que aporta, junto al espectacular acortamiento de las distancias, los procesos europeo y de globalización. Las propias “redes flexibles” del crimen organizado -incluido el terrorismo a gran escala- están desafiando, al ignorarlo, al propio Estado. Se impone pues la pregunta: ¿es que esta realidad no va a dejarse notar en las estructuras políticas y administrativas de los municipios, de las regiones, del Estado mismo? ¿Y qué decir de la prestación de servicios públicos como la enseñanza, la sanidad, la justicia, la diplomacia, la defensa y la misma seguridad interior? ¿Responderán todas ellas a las mismas pautas en ese mundo mudable que nos trae aceleradamente vahídos de mareo? ¿No habremos de convenir al cabo y con modestia que las conocidas son estructuras que pueden ser en parte al menos perfectamente perecederas?

Son estas, y otras muchas, las preguntas que es posible seguir formulando para que floten en el aire y en él bailen su danza traviesa. Preguntas disparadas con la inocencia que a veces gasta el cañón del intelecto. Pero que podrían llegar a impactar, en circunstancias propicias, con una fuerza inesperada.

Da la impresión de que, de momento, lo que el viento debería llevarse son muchas palabras manoseadas, palabras que, de permanecer en sus actuales borrosos significados, tienen vocación de acabar como cantos rodados dispuestos a dormir su sueño eterno en el río de la indigencia mental. Entre

ellas están señaladamente las usuales de “conservadores” y “progresistas”, utilizadas, para enfrentarse a los problemas de ordenación del Estado, como armas arrojadas con el ánimo de descalabrar al adversario. A mi juicio siguen siendo expresivas solo si respetamos una imprescindible condición: la de establecer, a la hora de invocar el “progreso” o la “conservación” los pertinentes parámetros de referencia, o sea, las variables utilizadas para dar valor a esto sobre aquello, a tal opción sobre tal otra. Lo contrario, que es justo lo que ahora ocurre, las degrada a lugares comunes, a tópicos rutinarios y tediosos, aptos acaso para el tejemaneje político de corto vuelo, pero no para el debate intelectual innovador.

Ha estado muy de moda en España en los últimos años reivindicar a la Ilustración y a su inmenso legado histórico: de ahí la recuperación de sus figuras más señeras, entre ellas, la del propio rey Carlos III. A mi juicio, hay que volver a sus enseñanzas, con todas sus consecuencias, y convenir en que su fuerza consistió precisamente en transformar en discusión gran parte del pensamiento heredado, de las ideologías de legitimación y de las palabras que las encubrían. Solo tras esta labor de desescombros se pudo llegar a la Revolución.

IX

Algo es seguro en este tiempo bullidor: no nos vamos a aburrir porque, como bien señala Chateaubriand en sus *Memorias de ultratumba*, “el choque del pasado y del porvenir, la mezcla de las costumbres antiguas con las modernas, forman una combinación transitoria que no deja lugar al tedio”.

A ahuyentarlo -y, al mismo tiempo, a aprender- puede contribuir la lectura de este libro de Darnstädt, ensayo de fuerte acento periodístico en el que se advierte su sólida formación jurídica. Las enfermedades del cuerpo político alemán que él describe denotan las excelentes dotes para el diagnóstico de que el autor dispone. Otro asunto es el tratamiento clínico, ya señalé que yo discrepo de algunas de sus polémicas recetas. Pero en el esfuerzo de Darnstädt debe realizarse su valentía para plantear “asuntos batallones”: en especial, el federalismo en esta hora europea, o la degradación de la democracia en un sistema de partidos con desastrosas consecuencias en el funcionamiento del parlamentarismo. El centro mismo, como se ve, de cualquier ordenación política que quiera acercarse a una realidad lamentable y alejarse resueltamente de la trivialidad.

Este libro es un libro-despertador porque, gracias al timbre que hace sonar, despabila nuestras entendederas, las saca de la modorra y las pone en disposición de trabajar y, a cada uno, de pensar por su cuenta. Por eso deben leerlo los aficionados a soñar despiertos.

Breve reseña bibliográfica

Sobre todos los asuntos tratados en este *Estudio introductorio* se han vertido ríos de tinta, ríos caudalosos como nacidos que son en las cumbres del pensamiento. Tal caudal ha acabado tomando la forma de decenas de libros y de centenares de artículos de revistas (filosóficas, jurídicas, políticas...). El lector avezado lo sabe. He pescado en tantos de ellos que sería enojoso enumerarlos e impropio de un texto como el que aquí se presenta. Destaco algunas obras que me han sido de especial y directa utilidad:

Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlín, edic. de 1905 (puede consultarse la edición castellana de la vieja traducción de Fernando de los Ríos de la editorial Comares, 2000).

Klaus Roth, Genealogie des Staates. Prämissen des neuzeitlichen Politikdenkens, Duncker & Humblot, Berlín, 2003.

Schulze, Staat und Nation in der europäischen Geschichte, C. H. Beck, München, edic. de 1995.

Dieter Grimm, Lass sich die Verhandlungsdemokratie konstitutionalisieren? en el vol. col. Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Campus, Deutschland, 2003, páginas 193 y sgs.

Dieter Grimm, Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, C. H. Beck, München, 2001, en especial, páginas 317 y sgs.

Joachim Jens Hesse y Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, t. I, De Gruyter, Berlín, edic. de 2004.

Paul Nolte, Jenseits der blockierten Republik, C. H. Beck, München, 2004.

Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Leske + Budrich, Opladen, edic. de 2003.

Wolfgang Streeck, Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel en W. Bührer / E. Grande (edit.), Unternehmerverbände und Staat in Deutschland, Baden - Baden, 2000.

A mi compañero y amigo, el doctor Juan Antonio García Amado, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de León, le debo valiosas observaciones y apreciables consejos bibliográficos. Mi hijo Igor me ha precisado algunos datos de la historia política alemana.