

**PRÓLOGO PARA ESPAÑOLES (\*)**  
**Francisco Sosa Wagner**  
Catedrático y escritor

I

La aparición en España de un libro como este de Luciano Vandelli tiene un significado de relieve porque un jurista -administrativista- de excepcional prestigio en Italia, que ha escrito obras largas y obras cortas así como un número incontable de artículos en periódicos y revistas, que es pues un catedrático grave y concienzudo, de pronto decide tomarse a broma el objeto de sus preocupaciones intelectuales y sacar a la plaza pública una buena porción de las trampas que ofrecen la sociedad y sus instituciones. Porque no otra cosa significa hacer un inventario de los trastornos de las instituciones políticas y administrativas, es decir, de sus males y de sus enfermedades. Se trata de pasar de la fisiología o la anatomía del cuerpo social a su patología. En medicina el salto es grande y por eso hay especialistas en cada una de esas materias y aun en sus hijuelas y derivadas, pero es que en derecho público el salto es aún mayor; en rigor, se trata de una acrobacia.

La magnitud de la cabriola se debe a que muchos juristas, cultivadores de las distintas parcelas jurídico-públicas, han podido escribir libros centrales para el derecho administrativo, el constitucional, el financiero y demás, pero han sido incapaces de tomar la distancia necesaria del escenario que a diario investigan para hacernos ver las ridiculeces que en él se representan, para encender los focos que se esconden tras las bambalinas y enseñar burlescamente la tramoya "in puribus". Dijérase que el jurista es un señor serio, con dificultades para tomarse a broma el mundo del que vive, como si la prosa de leyes y reglamentos le acabara contaminando y prestando una vitola severa o sombría. Naturalmente, esto es así cuando coge la pluma, porque en la intimidad de la charla distendida, muchos de ellos cultivan el humor, incluso en sus modalidades más ácidas. Pero una cosa es hablar y otra escribir, lo que exige tiempo y sobre todo tener ganas de molestar. Porque para poner las cosas del revés es obligado molestar. Naturalmente

---

\* Prólogo al libro del Prof. Luciano Vandelli "*Trastornos de las instituciones políticas*", Coed. Trotta y Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007.

que hay excepciones, una de ellas -en España- es Alejandro Nieto, pero se trata de la golondrina que no hace verano y que me perdone el doctor Nieto por compararlo con esa ave, negra y bastante vulgar.

Alguien puede objetarme que el derecho público no puede verse convertido en material humorístico porque sus muchos y apretados capítulos tienen la osadía de decidir mil y una de las menudencias que a los humanos nos atrapan y envaran, de condicionar nuestras vidas nada menos que a lo largo de todo su ciclo. Pocas bromas pues con quien a tanto se atreve. Y esto es verdad. De ahí la necesidad de su estudio riguroso y detallado, de las explicaciones “dogmáticas”, de las sistematizaciones que, con sus múltiples recovecos y matices, pretenden mostrarnos el derecho y el revés del sistema, de las normas o de las relaciones jurídicas. Bienvenido sea todo ese esfuerzo.

Pero precisamente porque se trata de un esfuerzo, es necesario tomar de vez en cuando un respiro y sobre todo distancia para contemplar el panorama en su conjunto, de análoga manera a como hace el pintor cuando abandona los detalles del trazo para ver el cuadro con los ojos del espectador, no del orfebre, o el montañero cuando se detiene para perder de vista el sendero y sus piedras y echa a volar su mirada hacia el horizonte lejano, esquivo y burlón. Así debe proceder el jurista, ocupado, sí, por problemas graves que a la convivencia afectan, pero que, si se miran con atención en el microscopio, se ve que en todos ellos anidan minúsculos seres vivos que muestran su mueca grotesca y humorística. Porque, si nos detenemos a pensar con un poco de malicia: ¿cómo es posible que el profesor universitario se tome en serio la legislación universitaria? ¿O el letrado al servicio de las Cortes el procedimiento de elaboración de las leyes? ¿O el magistrado la forma en que se administra la justicia? ¿O el registrador sus libros y anotaciones? ¿O el tributarista los impuestos y sus ardidés? Plausible es que aplique sus mejores entendederas en el manejo de las técnicas de su oficio, pero, al mismo tiempo, hay que tener ciertamente la fe del iluminado para no advertir en casi todas las situaciones que los afanes diarios procuran el revés de la chanza. Saber detectarla es - importa subrayarlo- una forma también de ejercer el oficio y, más allá, de conformar la realidad, o dicho de otra forma, de participar en una especie de revuelta social, una revuelta ordenada, medida y fecunda, porque el humor consigue poner signos de interrogación allí donde los había de admiración.

Si se parte de que el mundo que nos rodea está bien aparejado, entonces la actitud ceñuda y de pocas confianzas es la apropiada. Ahora, si se parte de que ese mundo es más bien absurdo o, cuando menos, pintoresco, entonces no hay más remedio que aplicarle ora el cauterio de las descargas revolucionarias ora el dulce bálsamo del humor. Quienes carecen de las aptitudes para ir por ahí tergiversando el orden social y dando a cada uno su

merecido, un buen refugio es el ejercicio inofensivo de la broma. No hay más escape del edificio sombrío de la sociedad que la ventana de la ironía. Sólo ella nos libera además de las ganas que todo ciudadano bien constituido tiene de morderle el pescuezo al vecino. Y es que humor se escribe con "r", como rebelde y este, el rebelde, es quien se da cuenta de que todo tiene un revés y de que las cosas podrían producirse y discurrir de otra manera bien distinta.

Esta es -me parece- la actitud de Luciano Vandelli. Nadie que conozca la magnitud de su obra escrita puede acusarle de frivolidad y, sin embargo, en este libro su pluma, alada y guasona, es piqueta, una ametralladora que dispara descargas sobre todo lo que se mueve a su alrededor. Y lo hace con el convencimiento de que esta terapia es la adecuada para amontonar escombros inservibles y también para matar educadamente a vivos que tan solo viven en apariencia. En la apariencia de las convenciones jurídicas, sociales o políticas, que son en rigor una tumba, solo que bien disimulada.

Porque la sociedad en la que vivimos es un producto de la acumulación, del acarreo de materiales que la historia va depositando y formando sedimentos, lodos, limo, también zurrapas. La mayoría de sus miembros se limita a convivir con ellos de análoga forma a como asume ideas ajenas como si fueran ocurrencias propias, con el desparpajo del desavisado. Hasta que, de pronto, llega el escritor, el pensador peculiar que, con sus libros, descubre los cortinones para que una nueva luz ilumine los rincones de la realidad que entonces se desvanece como se desvanecía el conde Drácula (en la recreación de Bram Stoker) cuando le alcanzaba la luz del día. Si no hubieran existido en el pasado estos espíritus valientes y libres, espíritus que señalaran con el dedo los desconchones, los decorados y las pinturas falsificadas, la humanidad andaría todavía en el período de dentición y nada de lo que tenemos hubiera llegado a construirse. Cuando el hombre del XIX se quita la peluca es porque quiere, de un lado, aventar piojos, pero de otro, liberar de obstáculos a las nuevas ideas para que puedan aposentarse en su cabeza y fructificar sin obstáculos.

Esta tarea de limpieza, profiláctica, que de vez en cuando emprenden individuos singulares, adquiere muchas formas y la historia de los inventos, de los avances técnicos, o de las grandes construcciones filosóficas o religiosas así lo atestigua. Pero una de esas formas es -no se dude- el humor, siempre un ácido acreditado y especialmente aconsejado para disolver. Desde Luciano (el nombre precisamente de nuestro autor) de Samosata, cuando arremete contra charlatanes y embaucadores, hasta sus seguidores e imitadores, casos de Erasmo de Rotterdam o de François Rabelais, de Miguel de Cervantes y Francisco de Quevedo entre nosotros, de Jonathan Swift y por supuesto del gran Voltaire. Oscar Wilde, Pitigrilli o

nuestros humoristas del XX pusieron el dedo en muchas llagas que estaban simplemente ocultas por antisépticos de dudosa eficacia.

Quiero decir con todo ello que la ironía y el humor son aliados de la renovación social en la que creemos los individuos amantes del progreso y es bueno que a su cultivo se apunten quienes figuran en el gremio de los juristas, demasiado propensos a ver la realidad con las gafas gárrulas que les presta quienes ostentan la autoridad. El jurista que se ocupa de los asuntos públicos, es decir, los afectantes a las cuestiones del poder, tiene una larga tradición de personaje cortesano, un poco más distinguido que el copero pero bastante menos que el astrólogo, y así sigue siendo en buena medida. Cuando se constata la excepción, como es el caso ahora de Vandelli, muchos sentimos alivio, la sensación que debe de sentir el pescado cuando vuelve a la condición de pez.

Vandelli se inscribe con este libro en la órbita del magisterio ejercido por Rudolf von Jhering, quien con su “jurisprudencia en broma y en serio”, derribó -entre risotadas- muchos mitos de sus falsas peanas. No es mal pabellón al que acogerse.

## II

Porque hay que adentrarse en las páginas y en las descripciones de Luciano Vandelli para comprobar la guasa que gasta el colega italiano. Creo que esta actitud se halla ligada muy probablemente a una situación psicológica que es hija del desencanto, de una cierta frustración, generadas por la diaria contemplación de la realidad. El profesor de derecho público, que está obligado a seguir la vida cotidiana porque casi nada de lo que en ella pasa le es ajeno, se atiborra de información, de los periódicos, de las revistas de su especialidad, de los libros que a diario se le amontonan sobre su mesa de trabajo ... es ciertamente imposible dar cuenta de todo ni retener siquiera una mínima parte, aunque cada cual se las ingenia para seguir tal o cual materia, según sus preferencias o sus personales inquietudes o manías. Este proceso de acumulación de información que se solidifica en saberes, puede llegar a la saturación y este es el momento en que la mente irónica o con una cierta “vis comica” empieza a distanciarse de todo ese magma en un proceso que, al ir madurando, a veces desemboca en el cultivo abierto de la burla. Porque “saber” ayuda a “ver” y lo que se ve es casi siempre -cuando de la sociedad y de las instituciones que la rigen se trata- engaño, pintura cuarteada, trampantojo. No es necesario acudir al esperpento social que Brecht dejó escrito en “la ópera de cuatro cuartos”, donde todos los burgueses son unos delincuentes sin remedio, pero lo cierto es que, si miramos al parlamento, sede nada menos que de la soberanía nacional, a los ministerios, a los partidos políticos, a los sindicatos, a la judicatura, a los

“organismos reguladores”, a las “Administraciones independientes”, a las Universidades, al Tribunal Constitucional ... y los miramos -claro es- con los ojos bien enjuagados y las gafas bien graduadas, no tardaremos en descubrir, junto a lo que hay en ellos de positivo y de noble esfuerzo, también todo lo que hay de ocultación, de embrollo inútil, de embeleco y de fraude. Habrá quien prefiera ignorarlo o -más taimadamente- jugar al despiste y, de paso, allegar las ganancias que esta actitud acarrea, pero habrá también quien dispare con la ametralladora de su pluma o se entregue a la causa de encender focos y descorrer cortinas.

Según mi criterio, el jurista que conoce bien los entresijos del poder porque ha bajado a sus galerías subterráneas y ha escarbado en sus suelos inmóviles, no puede limitarse a describir, debe zarandear a sus contemporáneos, a la sociedad toda, a sus políticos, con sus cogitaciones y sus escritos, y una de las formas más vivas de zarandeo es como vengo sosteniendo el cultivo del humor y de la ironía, acaso la más sutil pero -a la larga- la más demoledora. Aristófanes no era jurista pero, dotado de un fino sentido de la cosa pública, ridiculizó a quienes dirigían la nueva democracia en Atenas, a la Asamblea, a los tribunales, a los abogados, al pueblo mismo, encanallado en sus hipocresías, poniendo en boca de sus personajes lo que todo el mundo decía en la calle y en las plazas. Este es un aspecto fundamental de la actitud que estoy describiendo: se trata de poner en la prosa del jurista refinado que viste y se adorna con las negras espumas de la curia, lo que el pueblo avisado sabe y denuncia, solo que sin encontrar ni el destinatario ni el tono propicios.

Vandelli es un maestro en este arte y su ojo de gran experto es un potente faro que, con sus bromas, lo que está emitiendo en rigor son señales para avisar a quienes navegan a la deriva de sus ambiciones estrechas, de sus estereotipos y de sus tópicos. Señales que advierten la necesidad de cambiar de rumbo para salvar ese barco que lleva en su bodega unas instituciones democráticas que ya parecen muñecos a los que se les está acabando la cuerda.

Y, entre sus señales, no duda en introducir un material tan poco ortodoxo como el “juego de la oca del Senado federal”, un “test para leer una ley” o un “glosario” donde se contienen definiciones tan hilarantes como la de líder: “tipo de persona especial que afortunadamente abunda en nuestro país. Partidos que no superan el 2% tienen al menos tres. En general, si se suman las personas a las cuales los periódicos le atribuyen dicho título, se alcanzan, considerando únicamente el nivel nacional, algunas decenas. Circunstancia que -si se tiene en cuenta que Estados como Francia, Alemania o Inglaterra no tienen más de cuatro o cinco- hace de Italia un país particularmente fecundo en la producción de líderes, que por consiguiente

podrían ser provechosamente exportados”. No lo diría mejor un personaje de Oscar Wilde.

Una de las aficiones más destacadas de estos líderes, tan bien descritos por Luciano Vandelli (¿o es Oscar Wilde?), es hacer leyes: proponerlas, redactarlas, aprobarlas, ordenar su publicación, modificarlas una y mil veces, incluso en ocasiones tienen la intención de que se cumplan: no por ellos, desde luego; por otros, pero por algo se empieza.

Este es un fenómeno bien visible en nuestro tiempo al que no hay más remedio que aplicar duras expresiones y aun descalificadores sintagmas, me refiero a la costumbre de nuestros prohombres públicos de amenazarnos con la promulgación de una ley ante cualquier problema que plantea la diaria convivencia. Y todo para, en realidad, remitir la real solución de los problemas a un borroso futuro o, como suele decirse, para alargar la cura. Supongamos a un responsable político en el doloroso momento de descubrir que el pacífico curso del agua en un río se ve dificultado por la existencia de botellas previamente vaciadas de su originario contenido, de cajas y cartones, de electrodomésticos desafectados del uso que un tiempo les dio esplendor, de vehículos de tracción mecánica sacrílegamente abandonados. ¿Alguien cree que ordenará retirarlos? ¿Alguien piensa que inmediatamente después de limpiar el cauce infecto iniciará a la población en el aprendizaje de prácticas higiénicas para que en el futuro sepan respetarlo? Ni hablar. Ese señor ordenará inmediatamente que se redacte un anteproyecto de ley de protección del medio ambiente y del cauce de los ríos.

Supongamos igualmente al responsable político observando que buena parte de los ciudadanos pasa demasiadas horas de su tiempo libre consumiendo bebidas alcohólicas en establecimientos llenos de humo y ruidos o contemplando en la televisión cómo sudorosos jugadores de bruno color pugnan por introducir un balón en una puerta defendida por otro colega. ¿Alguien cree que tal autoridad ordenará la construcción de espacios deportivos de fácil acceso para todos? ¿Alguien cree que fomentará la práctica de paseos higiénicos por lugares debidamente acondicionados en la ciudad? ¿Alguien cree que se establecerán caminos o carriles libres de peligros para bicicletas u otra clase de velocípedos? En absoluto. Nuestra autoridad ordenará al punto que se redacte una buena ley del deporte con su exposición de motivos y sus, al menos, tres disposiciones derogatorias.

Por los males que tales conductas acarrearán estamos ante una calamidad cuya adecuada conjura sólo puede encomendarse a la discreción, a la sensatez. Pero ¿quién conoce a estas señoras?

Todo ello lleva a que, entre los trastornos de las instituciones, se encuentren las leyes. Y, por eso, en algún momento, Vandelli describe algunos de sus contenidos como una “selva de disposiciones menudas y recónditas en las cuales es posible ocultar beneficios, prestaciones, gratificaciones y otras tantas medidas que sería desagradable referir”. Y nada menos que la ley de presupuestos es calificada como “interminable secuencia de apartados de significado misterioso”. Asimismo aísla una categoría pintoresca de leyes, las “ad personam”, que constituyen un hallazgo pues son “fórmula para superar lo desagradable de las normas: cada uno dispone de una regla a su medida”.

Ya es sorprendente que los textos legales sean tratados como un fenómeno patológico si se tiene en cuenta que todo el derecho público que viene de la Revolución francesa hacia acá está erigido en torno al concepto de ley y en torno a las leyes. La construcción de Rousseau, que viene de Locke y de Montesquieu, fundamento que fue posteriormente para la edificación de la obra revolucionaria pivota precisamente alrededor de la ley como expresión de la voluntad general. No hay pues una noción más augusta, más admirada y más tratada por los juristas que esta, santo y seña del oficio, abracadabra como es de todo el juego democrático. ¿A qué viene pues que un jurista bien formado como Vandelli la incluya entre las enfermedades del sistema? Pues al hecho de que la ley ha perdido su carácter sagrado y a que su significado se ha visto degradado. La ley se ha trivializado. Porque adviértase que lo sagrado basa su prestigio en el hecho de que es intocable y, si se toca, este acto debe realizarse según rituales definidos de manera precisa. Quien infringe estas reglas, comete un pecado que se llama sacrilegio, pecado que llega a su máxima y más preocupante expresión con la profanación, o sea con la incorporación de elementos profanos en un recinto sagrado.

Pues bien, si esto es así, la ley en los tiempos actuales se toca y se manosea, se soba con desparpajo axiomático. Si estos tocamientos fuesen púdicos y se sometieran a las pautas tradicionales, todo discurriría según los cauces ordinarios y previstos, pero el caso es que los mismos se llevan a cabo con modales crecientemente impúdicos, admitiéndose perversiones de muy diversa entidad, casi todas ellas merecedoras del máximo reproche. Se comete pues sacrilegio, incluso se incurre en profanación cuando metemos de matute material laico en el recinto sagrado del Parlamento. Y sabemos desde los romanos que “*sacra miscere profanis*” -mezclar las cosas sagradas con las profanas- ha sido la máxima preferida por quien está dispuesto a confundirlo todo.

Esta es la situación en la que nos encontramos. Que no es privativa de Italia pues se da asimismo en España, como luego veremos, pero también en Francia, en Alemania, en el Reino Unido *et alii loci*. Frente a esta situación ¿qué hacer? Podríamos desgarrarnos las vestiduras e iniciar una larga etapa

de ayuno o vestir sayo y encadenarnos a las columnas de algún templo, como formas de protesta contra tal estado de cosas, o podemos tomárnosla a broma para despertar por esta vía a los responsables de esos desaguisados morales. Este es justamente el camino de Vandelli, persona poco dada a cultivar manifestaciones externas y extremas de desesperación, y más proclive por el contrario hacia las formas suaves del ingenio y del humor.

Y de la inclinación del autor a esta disposición de ánimo salen en su obra expresiones formidables, de una rotundidad plástica y definitiva: hay leyes ciclotímicas, leyes egoístas, leyes-placebo, leyes-propina, leyes présbitas, leyes anoréxicas, verborreicas, disléxicas, disgregadas, esquizofrénicas ... Las leyes "last minute" son "saldos de fin de legislatura que conjugan armónicamente la doble finalidad de conquistar la benevolencia de unos cuantos electores y de complicar la vida a los que gobiernen en la siguiente legislatura". A veces el autor se entretiene en contar el número de palabras que componen un artículo y llega a cifras abultadas, seiscientas en algún caso, casi cuatro mil caracteres, un número casi idéntico al que "contiene el Canto primero del Infierno, el de la selva oscura".

Un prontuario pues exhaustivo, de una minuciosidad propia de contable agobiado por los escrúpulos. Son las "leyes desbocadas", magníficamente descritas por García de Enterría en un libro también muy expresivo. Adiós pues a las "fuentes" legislativas, estamos ante una catarata descontrolada que todo lo inunda y encharca, agente de las peores enfermedades contagiosas. Y así como Georg Jellinek estudió aquellas modificaciones que no afectan al texto constitucional pero lo mutan, así ahora podemos decir que el Estado de derecho ha mutado en "Estado de abogados y catedráticos", en ocasiones, simple "Estado de rúbulas". Zaheridos estos desde antiguo en la literatura, que es la escritura pública más fiable para conocer el pulso social -ahí están Rabelais o nuestro Quevedo, ya citados, como testimonios imperecederos-, la situación ha llegado a ser alarmante en nuestros días como consecuencia de ese fenómeno, enteramente nuevo, que es la proliferación normativa, catarata apremiante y destructora.

El resultado es que los juristas nos hallamos abrumados porque el alambique de la aprobación de normas no cesa de manar: al líquido de las ocurrencias normativas de los políticos se le aplica el calor del entusiasmo por llenar las páginas de los boletines para justificar la gestión de los ministros y el resultado es que la máquina -el alambique- acaba expeliendo productos y más productos. Otra cosa es que estén adecuadamente destilados. A mi juicio, no lo están, y ello se debe a que el proceso de refrigeración no funciona correctamente en estas modernas retortas porque le falta el sosiego que es consustancial a la tarea de redactar normas jurídicas.

A ello hay que añadir que el alambique no es uno sino que son muchos, en cada esquina de España han surgido como chorros caprichosos de un jardín agareno, lo cual hace que de un juego artesano más o menos inofensivo hayamos pasado a un ingenio apto para una producción en masa, que como es natural se halla ya erizada de peligros. Esto es lo pavoroso. Porque leyes hay para todo y de todos los gustos, leyes que proceden de las instancias europeas, de los parlamentos nacionales, de los regionales, todo ello sin contar con los miles de reglamentos y ordenanzas que desarrollan aquellas. Un festival para el jurista goloso. El contraste con la situación en el siglo XIX y parte del XX es clamorosa, épocas estas en las que el legislador aún conocía la contención y tenía el sentido de la medida, lo que controlaba su pluma y su facundia. Estas virtudes, tan ligadas a la prudencia y al ejercicio del sentido común, se han desvanecido y en su lugar ha florecido el vicio de la abundancia, de la exageración, dijérase que las esclusas han saltado por los aires.

Hay además un hecho también nuevo: la facilidad que existe para conocer tales leyes. Todavía recuerdo que cuando yo me iniciaba en los estudios jurídicos - a mediados de los años sesenta en el pasado siglo- apenas si disponíamos de más textos legales que algunos Códigos y cuando en la asignatura de Derecho Administrativo nos asomábamos a una ley como la de Aguas o la de Minas, nos producía a todos un vértigo cierto, conscientes como éramos de estar adentrándonos en terrenos pantanosos y oscuros, asiento de esas “leyes especiales” a las que aludía el legislador del Código civil con un punto de desdén cuando no de aversión, vaya usted a saber. En todo caso con profiláctica distancia. Y, si nos vamos a unos años más atrás, puede afirmarse que con un ejemplar del “Medina y Marañón” (un folleto para las dimensiones actuales) hacía toda la carrera profesional un abogado o un magistrado porque, además, no se necesitaban más actualizaciones que aquellas que eran fruto de cadencias temporales largas y pausadas. Es decir, el enfriamiento de la retorta, fenómeno físico al que antes aludía.

Hoy la situación es -lo estamos viendo- bien distinta. Está la abundancia de todo este material pero está además la facilidad para conocerlo. Digo esto porque, cuando en 1966 salió la primera edición del “Código de las Leyes administrativas” de García de Enterría y Escalante, la primera reacción de todos fue de estupor y de una cierta incredulidad. Creíamos que se trataba de una broma pero pronto pudimos comprobar que todo aquello desmenuzado en el Índice era, si no verdad, al menos derecho vigente. Me consta que constituyó una sorpresa muy difícil de asimilar por los profesionales que ya peinaban canas. ¿Cómo era posible que ellos hubieran ejercido ignorando todo aquello? Pues así había sido y la práctica de la aplicación del derecho probablemente no había padecido demasiado. Obsérvese que el ingente material laboriosamente recopilado por Enterría y

Escalante existía pero como estaba enterrado en las páginas de unos Boletines a los que nadie con buen gusto se aproximaba o en unos tomos del “Aranzadi” que de aquella eran antes decoración que herramienta, cabalmente era como si no existiera. El Ordenamiento vivía así una vida subterránea, de túnel, a veces pugnaba por salir a la superficie pero una determinación firme de quienes habían de aplicarlo lo impedía.

Fue la brusca irrupción del “Enterría” lo que hizo aflorar a todo aquel entramado de leyes (y hasta de reglamentos) hacia la superficie creando la lógica inquietud en los ánimos más pusilánimes. Que los más resueltos nunca se han ocupado de las florituras incorporadas a las leyes. La conmoción se había producido: una vez que emergieron aquellas criaturas del lóbrego recinto en que se habían hallado aherrojadas, recibieron inevitablemente la luz y como plantas acariciadas por el sol de la tibia primavera, empezaron a crecer y crecer, a adquirir colores y vistosidad, a hacerse grandes, a trepar y trepar.

Internet y los servicios que se ofrecen por las editoriales especializadas han venido a agravar un panorama que ya era angustioso.

La situación actual es pues -como queda dicho- la de una irrespetuosa inundación cuyos confines somos incapaces de advertir o, si se prefiere, estamos ante un volcán diligente en plena expulsión de lava y todo tipo de escorias y gases. Paisaje este inquietante, bien alejado de las sabias recomendaciones de Samuel Puffendorf que nos dejó en su libro De los deberes del hombre y del ciudadano según la ley natural: “conviene tener leyes claras y sencillas sobre los asuntos que más suelen presentarse entre los ciudadanos porque cuando hay más leyes que las que se pueden retener fácilmente en la memoria y que prohíben lo que la razón natural no prohíbe por sí, es necesario que [los ciudadanos] caigan en falta contra las leyes como en un lazo ...”. ¿Se advierte la exactitud de estas palabras? Las leyes convertidas en lazo, en trampa para caer en ellas los incautos, los poco avisados, los que no disponen de costosos asesores, los que se desempeñan en la vida con la buena fe de quien no puede imaginar que hay una trama urdida por poderosos intereses con trazas de ratonera.

La ley pues como trampa, el Ordenamiento jurídico como campo de minas.

En España podemos dar cuenta de una traducción casi al pie de la letra de todas las ingeniosas modalidades legales que ha codificado Vandelli. Las reformas “stop and go” o “go and stop” las vemos en las modificaciones del Plan Hidrológico y la derogación del trasvase del Ebro (Real Decreto-ley 2/2004 de 18 de junio) o en el Real Decreto-ley 1/2004 de 7 de mayo donde se aplaza la entrada en vigor de una reforma y luego se la pone de nuevo en marcha, expresión nunca mejor empleada pues se refiere al sector

ferroviario. Leyes “a medida” son las que modifican las funciones de la Comisión Nacional de la Energía (Real Decreto-ley 4/2006 de 24 de febrero) o la de medidas urgentes en materia de financiación sanitaria (Real Decreto-ley 12/2005 de 16 de septiembre) así como la que restituye a la Generalidad de Cataluña los documentos incautados con motivo de la guerra civil custodiados en el Archivo de Salamanca (ley 21/2005 de 17 de noviembre).

Ley “esquizofrénica” es el Real Decreto-ley 9/2005 de 6 de junio que proroga el plazo previsto en una disposición transitoria de la ley de Universidades para los contratos de profesores asociados, inicialmente de cuatro años. Tal previsión sucumbe ante la presión de los colectivos afectados. Ley “présbita” -para los nietos- es la de acceso a las profesiones de abogado y procurador (34/2006 de 30 de octubre) que entrará en vigor ¡a los cinco años de su publicación! es decir en 2011, naturalmente para que no se disgusten los actuales estudiantes de las Facultades de Derecho y salgan a la calle en manifestación. Ley “placebo” es la muy publicitada de “dependencia” (39/2006 de 14 de diciembre) que necesitará años y años para su real aplicación práctica. O la de igualdad “efectiva” de hombres y mujeres (3/2007 de 22 de marzo) que cuenta con ¡31! disposiciones adicionales que modifican leyes como la de la jurisdicción contencioso-administrativa, función pública, sociedades anónimas, estatuto de los trabajadores, consumidores y usuarios... Ley “anoréxica” es el Real Decreto-ley 11/2005 de 22 de julio que contiene medidas urgentes en materia de incendios forestales. Es esta una de esas reformas que Vandelli llama “sin alimento”: “se instaura un modelo orgánico funcional de coordinación entre los departamentos ministeriales de la Administración del Estado, de un lado, y entre ésta y las Comunidades autónomas, de otro, que se articula, respectivamente, sobre dos órganos de funcionamiento permanente cuya creación se prevé en este Real Decreto-ley...”. Todo ello para “favorecer respuestas más ágiles y expeditivas a los siniestros provocados por el fuego” reforzando el “carácter único del mando operativo, estatal o autonómico, según proceda, con independencia de cual sea la titularidad de los medios incorporados a las labores de extinción de incendios...”.

A veces, por más que el Tribunal Constitucional desapodere al Estado de sus competencias, este no abandona la presa, un ejemplo es la ley 5/2007 reguladora de la “red de parques nacionales” (otro asunto es que se coincida en este punto con la tesis del TC, lo que no es mi caso, como por algún sitio he escrito).

Las que aprueban los presupuestos generales del Estado son leyes enloquecidas (“desbocadas”): la que rige en el año 2007 tiene 66 disposiciones adicionales, 7 transitorias y 15 finales que modifican bagatelitas como la ley general de la Seguridad social, los contratos de las Administraciones públicas, las subvenciones, la general presupuestaria, las

haciendas locales, el personal de la Guardia civil ... Un caos amparado por el Tribunal Constitucional que, en su sentencia de 17 de febrero de 2005, se aplica en formular distinguos acerca del contenido “esencial e indispensable” de la ley de presupuestos y el “eventual o disponible” para acabar afirmando que “la ley de presupuestos puede acoger, en consecuencia, otras normas que, aun cuando no constituyan una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guarden una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, respondan a los criterios de política económica del Gobierno o sirvan a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto”: ¡ahí es nada ...! Se podía haber añadido: “o a los sueños y anhelos de los gobernantes”.

Una mención especial merece la ley 27/2005 de 30 de noviembre de “fomento de la educación y la cultura de la paz”, monumento a la vaguedad, pacífica por supuesto. Alberga expresiones tediosas, extraídas del pozo de los lugares más comunes, como es el caso de la referencia a la “cultura de la violencia” (entiendo que el legislador querrá decir “incultura”). Se trata de una ley que ha de trasladarnos al Paraíso “a través de potenciar la educación para la paz, la no violencia y los derechos humanos, a través de la promoción de la investigación para la paz, a través de la eliminación de la intolerancia, a través de la promoción del diálogo y de la no violencia como práctica a generalizar en la gestión y transformación de los conflictos”. Bienaventuradas aspiraciones que me recuerdan la firma del Tratado por el que los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia, Japón, Alemania y otros países declararon la guerra “fuera de la ley”, osadía firmada ¡en 1929!

¿Para qué hablar de las leyes y más leyes de las Comunidades autónomas, algunas fundadas y de interés, las más inanes y, sobre todo, idénticas en sus contenidos “autónomos”, como redactadas que suelen ser por los mismos especialistas y despachos de abogados?

En medio de este batiburrillo, nadie parece recordar las lecciones de Sancho Panza cuando, al dar cuenta a los duques de su gobierno en la ínsula, les dijo: “aunque pensaba hacer algunas ordenanzas provechosas, no hice ninguna, temeroso que no se habían de guardar: que es lo mismo hacerlas que no hacerlas”. Pues si esto se aseguraba en el siglo XVII cuando el legislador se desempeñaba con prudentes maneras y contenido entusiasmo, imagínese el lector lo que ocurre en la actualidad cuando se ha desparramado y cuando hay grifos y más grifos abiertos, manando legislación de una forma incesante.

¿Qué ocurre en la realidad? Pues que ya pueden entre todos disparar con los Boletines a base de insertar en ellos las más extravagantes ocurrencias convertidas en preceptos, artículos, mandatos o prohibiciones porque al vicio de legislar oponen los ciudadanos la virtud de tomárselo todo ello con una

indiferencia esquiva. Para no perder la sindéresis, mayormente. Y conservar la calma y la buena disposición de ánimo.

### III

Como no podía ser de otra forma, la mirada buida de Vandelli se dirige también a la polémica regional y a la reforma constitucional a ella anudada. En este sentido, la palabra puesta de moda y de una amplia circulación durante años en Italia ha sido la inglesa de “devolution” que Vandelli define, con una primorosa carga de ironía, como “término que en Gran Bretaña, curiosamente, tiene un significado serio”. Porque, en efecto, en Italia todo parece indicar, y así se explica en este libro, que el asunto contiene muchos ingredientes pero desde luego no el de la seriedad.

Dicho en términos muy escuetos, tal “devoluzione” consiste en el refuerzo de ciertas competencias de las Regiones y así, en la reforma constitucional, se incluyeron entre las nuevas materias de la exclusiva competencia de estas, la asistencia y organización sanitaria, una parte sustancial de la enseñanza, y la policía administrativa regional y local. En tales asuntos, el Estado perdía la potestad normativa pero retenía en cierta manera su poder a través de la cláusula del interés nacional que confería al gobierno la facultad de invitar a las regiones a modificar las leyes que lo pusieran en peligro o lo perjudicaran. Si obtenía una respuesta negativa, el gobierno sometería la cuestión al parlamento que dispondría de un plazo para anularla. Quedarían como competencias exclusivas del Estado básicamente la tutela de la salud, la seguridad en el trabajo, las grandes redes estratégicas de transporte y navegación, el régimen jurídico de las comunicaciones, la ordenación de ciertas profesiones y del deporte nacional, la producción estratégica, el transporte y la distribución nacional de la energía.

Esta reforma, impulsada por el Gobierno de centro-derecha de Silvio Berlusconi, recibió un varapalo por parte del electorado que mayoritariamente se pronunció en contra (el 61,7%). Los partidos de izquierda y en general las fuerzas progresistas defendieron el “no” a la reforma “federal” de suerte que el “sí” solo acabó ganando en la Lombardía y el Véneto, las dos regiones más ricas del país, lo cual justificó claramente el temor del Sur a ver recortados sus fondos de solidaridad y cohesión, objetivo no disimulado de la Liga Norte, de influencia grande en aquellas regiones. Su presidente es, como sabe la opinión pública española, Umberto Bossi, líder de extrema derecha con tintes racistas, abogado entusiasta de la Italia federal e impulsor de un fantasioso Estado de la Padania (nombre que da a las regiones del norte). Al conocer la victoria del “no”, amenazó con irse a vivir a Suiza “que al menos es un Estado federal”. Amenaza que, para desgracia de los italianos, parece que no ha cumplido.

El libro de Vandelli está lleno de invectivas contra este federalismo propuesto por las derechas de su país calificado por él de “desquiciado”. En este sentido -dice- “la *devolution* es equivocada e impracticable no solo por las confusas definiciones usadas para distinguir las materias asignadas a las diversas competencias exclusivas (de un lado, `la tutela de la salud´, de otro, ´la asistencia y organización sanitaria´, de un lado ´enseñanza´, de otro, ´organización escolar´, de un lado, ´ordenación de las profesiones´, de otro ´profesiones´etc) sino sobre todo en la propia implantación y en la misma concepción de fondo”. Porque, como se dice desde hace tiempo en Alemania, “cuando todos tienen una competencia, en la realidad nadie la asume eficazmente”.

Y arremete muy en especial contra la configuración de las competencias exclusivas, “blindadas” las llama, en una terminología que nos resulta bien cercana. Porque “enfocar el problema ampliando los ámbitos de las materias exclusivas, aumentando las superposiciones y creando ulteriores problemas de definición de las materias mismas ... no solo es inútil, sino que es contraproducente, creando las premisas para un incremento de las dudas y, por tanto, de la conflictividad a la que se quería poner remedio”. Son estas consideraciones las que “subrayan lo engañosa y errada que resulta la idea de resolver los problemas sobre la distribución de competencias basándose en competencias exclusivas, del Estado o de las Regiones ... [siendo de destacar] que ni la satisfacción de los derechos ni el desarrollo económico se realizan mediante repartos rígidos de las competencias en base a una distribución de las materias ´por bloques´separados e incomunicados”. Y cita las lapidarias conclusiones de un estudioso (D´Atena) para quien “incluso prescindiendo de la ilusoria pretensión de que las materias puedan, siempre y en todo caso, especificar ámbitos rígidamente separados -y, por tanto, desprovistos de interferencias o puntos de contacto- no puede dejar de destacarse que la técnica de las competencias exclusivas contrasta con exigencias hechas notar por los ordenamientos federales contemporáneos, en los cuales, la separación rígida de las competencias entra en tensión dialéctica con tendencias unitarias irresistibles, ligadas a la ordenación pública de la economía, a la construcción del Estado social, a los procesos de integración supranacional”.

¿Cómo no conectar estas reflexiones con nuestra propia realidad? En algunos de los Estatutos de Autonomía que se están aprobando en España se está haciendo un gran esfuerzo para dividir y subdividir títulos competenciales en un intento de poner fronteras a las competencias propias respecto de las estatales a base de descomponer las antiguas invocaciones genéricas en otras más específicas (así, por ejemplo, dentro de la agricultura encontramos el sector agroalimentario, el mundo rural, las semillas, las ferias ganaderas etc). Esto se ha llamado, también de una forma bélica, “blindaje”,

designación reservada hasta ahora a las cautelas tomadas para la protección de vehículos expuestos a los peligros del fuego enemigo. Con este modo de proceder parece que se quisiera reconstruir la vieja idea de la “exceptio imperii”, abriendo así la puerta a la recuperación de un concepto medieval, la “plenitudo potestatis”, con la que los reyes -en el momento en que empezaban a nacer los Estados- pretendían acampar extramuros de las prescripciones imperiales.

Me parece que se impone la claridad y llamar a las cosas por su nombre: esta forma de acantonar competencias es una muestra del traje fuera de la moda que los redactores de las leyes estatutarias se empeñan en vestir pues hablar hoy de competencias “blindadas” es acogerse a un concepto muerto, “zombi” podríamos decir, que pretende olvidar la mutua relación de todas las intervenciones de los poderes públicos, así como ignorar la proliferación de nuevos creadores -públicos y privados- de derecho que toman la forma de estándares técnicos, arbitrajes, modalidades contractuales etc, fuera incluso de la acción del Estado, tradicionalmente único poder legítimo pero sometido hoy al embate del pluralismo de fronteras.

Se trata pues de una impertinencia y, por seguir con el lenguaje militar, se tiene además la impresión de que los redactores de estos textos legales están disparando sobre un objetivo errado porque, de manera simplista, dirigen sus baterías contra el Estado, único enemigo que en su imaginario rebañaría competencias ajenas, cuando lo cierto es que las turbulencias en el ejercicio de las competencias públicas se debe a la aparición en la escena de otros protagonistas y aun a otros escenarios que nadie puede seriamente desconocer.

Al paroxismo de la frivolidad se llega con la polémica acerca de las aguas de los ríos que pretenden ser de esta o de aquella Comunidad, en función de que pasen por aquí o por allá, o con la de los Archivos que generan disputas grotescas sobre la propiedad de los documentos que bien podría dar para una novela hilarante o una comedia de enredo; en fin, la expresión “reino de taifas” ya circula entre nosotros, una época de la presencia musulmana en España que tantos éxitos cosechó para los intereses almorávides y almohades ...

He invocado hace un momento una expresión medieval, la “exceptio imperii”, ahora procede recordar que, no contentos con revivir viejas polémicas del derecho público antiguo, nosotros estamos instalados también en la reivindicación de los “derechos históricos” contenidos en la disposición adicional primera de la Constitución y que se ha desparramado por los textos de los Estatutos de Autonomía: Cataluña, País Vasco, Navarra, Valencia, muy orgullosa de los Fueros ¡anteriores a 1707!

Un festival de desatinos.

Si tuvieran la gracia de lo pintoresco, estaría entretenido, lo malo es que tales derechos sirven para fundar reivindicaciones de los territorios frente al Estado que no tienen fin porque nadie sabe a ciencia cierta en qué consisten, cuáles son sus contornos, quiénes sus titulares, una extravagancia cuya única ventaja es el halo poético o mítico que los rodea pues su naturaleza misteriosa hace que participen de la inasible sustancia de la eternidad, al no tener ni principio ni fin.

Aunque el “derecho histórico” tiene una ventaja y es que, bien fecundado, procrea un vástago que nace con buenos kilos y se cría robusto, se le llama “deuda histórica”.

Lo paradójico de nuestra comparación con la Italia que tan bien describe Vandelli, es que allí todos los despropósitos ligados a una reforma descentralizadora, hecha antes con las extremidades inferiores que con las entendederas del jurista y del político del siglo XXI, llevan la firma de los más reaccionarios del lugar, mientras que entre nosotros la misma dolencia cursa, con fiebre y espasmos, en el “progre” que es quien alimenta estas polémicas de la mano de los nacionalistas (catalanes, vascos, gallegos ...). Me permito tomar de Vandelli su idea del “glosario”, que ya he citado, para incorporar un par de palabras y señalar que el “progre” a quien acabo de hacer referencia nada tiene que ver con el hombre de izquierdas. El “progre” es simplemente un botarate, un tipo tedioso, abotargado de tópicos. El hombre de izquierdas es un señor respetable, austero y normalmente alicatado de lecturas. Dicho de otra forma, el hombre de izquierdas tiene proyectos, el “progre” tiene ocurrencias.

#### IV

Vandelli igualmente aborda el problema de los municipios, la dimensión de sus territorios y las disfunciones que todo ello provoca. A su juicio, “si realmente se quiere alcanzar el objetivo constitucional de acercar, en la medida de lo posible, la gestión administrativa a los ciudadanos (subsidiariedad), partiendo de la diversidad que caracteriza a los municipios italianos (diferenciación) y la idoneidad de sus dimensiones demográficas, territoriales, organizativas y económicas para el desarrollo de su actividad y la prestación de los servicios, y si -como parece claro- no se piensa, en el contexto italiano, en una gran operación de agrupación de pequeños municipios (como las llevadas a cabo en muchos países europeos en torno a los años 60 y 70), resulta necesario caminar con determinación hacia formas asociativas de municipios”.

De otro lado, la elección de los alcaldes ha sido reformada en la legislación italiana aunque Vandelli subraya la necesidad de reflexionar sobre la profesionalización de la política y la dedicación a la vida municipal, echando de menos la existencia de instrumentos eficaces que aseguren la formación técnica del personal político municipal, tan entrometido en detalles de la gestión como ayuno de conocimientos específicos. Según dijo en Alemania hace años Richard von Weizsäcker (intelectual notable y presidente que fue de la República), “los políticos profesionales hablan sobre cualquier asunto aunque en realidad no saben más que de uno: la forma y los trucos para vencer a sus contrincantes”. Algo parecido le ocurría a un personaje de Josep Pla que “solía formar criterio de una cuestión antes de hacer el menor esfuerzo por conocerla” (“Nocturno de primavera”).

El lector sabe probablemente que en el país que acabo de citar, Alemania, la elección directa de alcaldes ha cosechado un gran éxito pues ha contribuido a limitar y erosionar el agobiante monopolio de los partidos políticos. Por citar algún *Land* grande, Baden-Württemberg, el resultado de esta nueva orientación es que más del 50% de los alcaldes de sus municipios carecen de carnet de partido y, quienes lo tienen, procuran mantener una sanitaria distancia del mismo para cumplir de forma creíble su papel de representantes de la comunidad vecinal en su conjunto.

Entre nosotros, en España, los problemas son parecidos aunque las respuestas sean en parte distintas. Respecto de la elección de los alcaldes, y pese a las promesas electorales de los partidos, las mayorías para su elección, cuando no son absolutas, es decir, formadas espontáneamente por los votantes, son productos de pactos que se obtienen, o bien aplicando el calzador o bien recurriendo directamente al cambalache. Siglas políticas que en un ambiente aireado y no contaminado se repelerían sin vacilación, las vemos de pronto hermanadas, sellando pactos que unas veces son de “progreso”, otras adoptan diversas denominaciones, peregrinas y mendaces, que a nadie ocultan las ansias infinitas de poder y caciqueo de sus firmantes. En lugar de utilizar la segunda vuelta, es decir, en lugar de dar de nuevo la palabra a los ciudadanos, se prefiere el cabildeo de los jefecillos locales de las organizaciones, quienes, en reuniones secretas presididas por el alto consumo de sustancias tóxicas -cigarrillos, café etc- o en un restaurante -normalmente bien abastecido de vinos de selectas añadas-, alumbran la fórmula de la que saldrá el nuevo regidor municipal y la nueva mayoría de gobierno. Son alcaldes los así designados que bien podríamos llamar fruto del “solomillo a la pimienta” o del salmón “a la papillote”. Menos mal que tales componendas saltan por los aires bien pronto, ¡felizmente! porque suelen alumbrar las más erráticas gestiones.

Respecto al mapa municipal y a la proliferación de municipios, es evidente que la situación en el pórtico del siglo XXI es sencillamente insostenible. En

muchos territorios españoles existen municipios que no conservan de tales más que el nombre, convertidos en rigor en fantasmas de Administraciones, sin población, sin servicios, sin recursos. Fantasmas parecidos a los que salen en ciertos relatos de E. T. A. Hoffmann o Knut Hamsun. Al tiempo, proliferan las mancomunidades y otras especies asociativas y se amenaza con la generalización de las comarcas. Un festival de fórmulas donde la fecundidad salta danzarina y burlona. Vandelli, lo hemos visto, confía en el asociacionismo municipal en las diversas variantes que de él se conocen en el derecho italiano, parecidas a las españolas. No comparto enteramente tales fórmulas pues creo más bien, con Ramón Parada, que “si no se suprimen miles de municipios obsoletos, si no se divide por dos dígitos su número, como se ha hecho en otros países, es porque desaparecerían de la vida política miles de concejales y se perderían las dotaciones para los grupos políticos municipales, algo insufrible para los partidos políticos que, a falta de resolver por vías más racionales y transparentes sus necesidades financieras, encuentran en esas arcaicas y disfuncionales estructuras la más segura y nutricia fuente de sustento para sus militantes y organizaciones” (*Revista de Administración Pública, número 172*).

Por ello, la operación de cirugía sobre el territorio es imprescindible al ser un error considerar la actual situación como el resultado de una ordenación providencial con la que necesariamente hemos de convivir. Antes al contrario, su carácter contingente, que deriva de no ser sino un modo histórico de entenderse y organizarse, arraigado sin duda pero corregible, es el que permite pensar que no resulta descabellado imaginar una realidad distinta. Estamos en un siglo nuevo, se han conmovido formas políticas que teníamos por imbatibles, se presiente un mundo que ofrece señas de excitante originalidad ... pues bien, si ponemos la vista en ese panorama, aplicar el cauterio a algunas estructuras administrativas es un acontecimiento menor, de escasa entidad, aun si pensamos en la necesaria desaparición de muchos ayuntamientos, en rigor, espectros incapaces de proyectar sombra alguna de consistencia.

Apelo a la experiencia extranjera. En Alemania, y podría ponerse el ejemplo de otros países, se redujo hace treinta años el número de Ayuntamientos a la tercera parte de los existentes. Bien es verdad que, para culminar con éxito tal operación, los políticos implicados hubieron de poner en juego una buena dosis de tenacidad y de resolución política. Pero tener paciencia y dialogar son los componentes que justifican el sueldo de los responsables políticos. Algunas situaciones fueron tan conflictivas que acabaron en los Tribunales, el mejor lugar imaginable porque también sus componentes se ganan el sueldo poniendo paz allí donde hay discordia. De modo y manera que en el plazo de unos diez años, planeando resueltamente por encima de muchos campanarios, se ultimó una reforma de las estructuras administrativas territoriales de larguísimo alcance. Diez años, conviene

repetir. No un fin de semana que es lo que probablemente gustaría por estos pagos.

Perlas que han proliferado en los últimos años son los llamados “pactos locales”, propiciados por el Estado o por las Comunidades autónomas. Bautizados como la “segunda descentralización”, con ellos se quiere acercar la Administración al ciudadano, hasta ahora al parecer una señora amenazadora, un punto esquiva e hierática, como una estatua agarrotada por la artritis reglamentaria. Esta realidad, que a veces es cierta, no puede ocultar sin embargo que la desaparición de las estructuras políticas del absolutismo y del Antiguo Régimen se logró precisamente a base de “alejarse” a los ciudadanos de quienes ostentaban el poder señorial y municipal.

No es cuestión de entrar ahora en este magno debate pero sí de adelantar que tales pactos locales han acabado generalmente siendo “el parto de los montes” de la fábula de Samaniego, es decir, albergando unas propuestas de descentralización a favor de las entidades locales en la tramitación de determinados expedientes y otras farfollas administrativas, pero que, por su modestia, no han podido ser presentadas como la gran operación política que pretendieron ser.

Y menos mal.

En cualquier caso, sorprende en ellos de nuevo la timidez con la que se afronta la existencia de miles de esos municipios quiméricos, a los que se quiere unir, asociar, mancomunar, federar, en una especie de agrupación de fantasmas, dando a luz consorcios, mancomunidades y otros ingenios organizativos que, a su vez, engendran sociedades públicas, sociedades mixtas, fundaciones, organismos autónomos, en un carnaval de personificaciones que están generando un déficit público que ya supera los siete mil millones de euros (cifras de 2006, referidas también al ámbito regional).

La vida local no se regenera con la “descentralización” que ha dejado de ser un talismán mirífico, el bálsamo de Fierabrás que quiso usar don Quijote, ni con la “proximidad” pues, vuelvo a las palabras de Ramón Parada, “invocarla en pequeños Ayuntamientos es grotesco ya que, si hay algo que evitar, es precisamente la familiaridad cómplice en el tratamiento de los asuntos públicos que se deriva de la cercanía entre autoridades y ciudadanos. Solamente el alejamiento del órgano decisorio, cercado y empantanado por intereses cercanos, permitirá evitar el subjetivismo y la arbitrariedad en la gestión del territorio y la protección medio-ambiental”.

La medicina para lograr una vida política y administrativa municipal sana más parece que debería proceder de fármacos que se sintetizan en

preguntas como las siguientes: ¿por qué no empezamos por la limitación temporal de los mandatos electorales, por la sustitución de las listas cerradas por otros mecanismos más libres, por buscar nuevas fórmulas para la elección de los alcaldes? ¿Por qué no desterramos del reclutamiento del personal de las entidades locales las prácticas del compadreo político y sindical e instituímos tribunales formados por expertos y no por aficionados llenos de entusiasmo partidario? ¿por qué no recuperamos espacios de decisión ciudadana a través de referendos y así sucesivamente? Nótese que el referéndum es medio acomodado precisamente a la vida municipal donde se deciden cuestiones que casi todo el mundo entiende y acerca de las cuales no es difícil que la ciudadanía forme su propio juicio. Por eso ha sido recuperado en muchas legislaciones locales alemanas, favorecidos hoy por las facilidades que aportan las nuevas tecnologías. En los pagos españoles lo utilizamos, sin embargo, para preguntar a unos atónitos ciudadanos acerca de si gustan o no los trescientos sesenta y seis artículos del Estatuto de Autonomía con sus varias docenas de disposiciones adicionales, transitorias y contradictorias. Así, todo de golpe y de corrido, sin matices, sin permitir enmiendas ni observaciones. Y lo mismo se hizo con el Proyecto de Constitución europea, grávido de centenares de preceptos, documentos, anexos y otras manifestaciones de barroca ingeniería jurídica, incomprensibles aun para el ojo experto. Como se ve, puro dislate. Así, no extraña que el personal, cuando llega el día de votar, se marche a comer gambas a la playa o a jugar al parchís. Cualquier cosa antes que comprometerse con un centón de disposiciones que no entiende y las que entiende, preferiría no entenderlas. El referéndum es apto para la pregunta precisa, justamente muchas de las ligadas a los avatares de la vida municipal, no para las complejas, llenas de trampas e incomprensibles jeroglíficos.

Todo lo demás, por bien intencionado que esté, me parece que es dar gato por liebre, justo lo que hizo el personaje que sale en la obra de Quevedo “el alguacil alguacilado”, un título por cierto que viene al caso pues goza de resonancias bien municipales.

## V

Al final de su libro, Vandelli se atreve a proponer terapias para curar los males denunciados. De semejante empeño también sale airoso y debo decir que comparto muchas de sus apreciaciones aunque quisiera completarlas o matizarlas en algunos extremos. No me parece enteramente necesario en este tipo de escritos sobre los males de la patria construir soluciones alternativas, porque hay -y la historia ofrece buenos testimonios- la literatura de denuncia y la literatura que pretende poner remedio a graves cuestiones sociales, es decir, autores que quieren “curar” y otros que se limitan a “herir”.

Ambas actitudes son respetables, Vandelli opta por la primera, y yo me esfuerzo -en la medida de mis débiles fuerzas- en seguir su método.

Ahora bien, el colega italiano no es de los facultativos que se complacen en prescribir y prescribir, se limita a unas cuantas observaciones, elementales y atinadas. Así por ejemplo nos previene contra la manía de las reformas constitucionales: “las patologías que sufren las instituciones italianas no derivan de la Constitución, por lo que las terapias no deben situarse en el plano de la reforma constitucional”, son sus palabras medidas y exactas.

Consejo que se agradece desde España donde se propende asimismo a fiar al manoseo de la Constitución la erradicación de males que tienen bien distintos orígenes, cabalmente en la perversión de esa misma Constitución.

Lo hemos visto estos años en nuestro país donde el Gobierno anunció con estrépito, nada más tomar posesión, una reforma constitucional afectante a la admisión de las mujeres en el orden sucesorio de la Corona, a la estructura y funciones del Senado, al nombre de las Comunidades autónomas y algunas otras menudencias y bagatelas que a casi nadie interesan. Y las llamo así conscientemente porque son asuntos manipuladores y manipulados para desviar la atención de los serios: así por ejemplo, la Corona es una institución antigua y extraña y, entre sus extrañezas, se halla la de preferir al varón sobre la mujer, pero es que también prefiere a la familia Borbón a la familia Orléans o a la Habsburgo o a la de Saboya o simplemente a los señores de Martínez. Aceptada la institución, a menos que se quiera dar un vuelco a todo el sistema político -y ese no puede ser el objetivo de un gobierno- nadie debe sorprenderse de que en su seno aniden estas extravagancias que, por lo demás, son bastante inofensivas.

Por su parte, la reforma del Senado no interesa a nadie porque lo que se lleva ahora, con la reforma de los Estatutos de Autonomía, es la relación bilateral Estado-Comunidad autónoma, alternativa al carácter multilateral entre el todo y las partes propio de los sistemas federales. Por ello el pretendido clamor por crear un Senado como auténtica cámara territorial no es sino una falacia más de este proceso. Tal Senado, como digo, será rechazado siempre por las regiones españolas dominadas por la pasión “nacional”, que se entenderán de “tú a tú” con el poder central. Y, si además disponen de unos votos en el Congreso de los diputados con los que condicionar la definición de la política nacional, miel sobre hojuelas. Quien crea que esta es una vía para integrar a los nacionalismos periféricos, incurre en una ingenuidad que no por tierna deja de ser culposa.

En fin, incorporar el nombre de las actuales Comunidades autónomas al texto constitucional -como se pretendía- es ignorar que algún día habrá que

modificar su número y su envergadura territorial y poblacional. En Alemania, donde el doble de habitantes cuenta con un "Land" menos que en España (dieciséis), es generalizado el deseo de reordenar el mapa de tales *Länder*, a la búsqueda de espacios aptos para exigencias inéditas y para la prestación de adecuados servicios públicos. Son muchas las dificultades políticas para conseguirlo pero interesa destacar que, si observamos las propuestas hasta ahora realizadas, basadas en criterios técnicos, nunca en sueños del pasado, advertiremos que se mueven en torno a un máximo de seis *Länder* y, en términos de población, entre los seis y los dieciocho millones de habitantes. Fuera de esas cifras, se consideran inapropiadas las estructuras políticas en el marco de una Europa comunitaria que, por tener que lidiar con intereses privados muy fuertes y desde luego poco descentralizados, precisa de regiones bien equipadas para andar cómodamente por los senderos del federalismo moderno.

Es decir que lo mejor que podía pasarle a la reforma constitucional con la que el Gobierno nos "amenazó" en 2004 es que haya quedado disuelta entre proyectos felizmente incumplidos.

Pero es interesante la advertencia de Vandelli porque pone al descubierto la trampa de las reformas legales. Ya he aludido a ellas y he adelantado mi tesis: cuando el político no sabe qué hacer, anuncia una ley, y si lo que sufre es un despiste monumental, entonces lo que anuncia es la reforma de la Constitución. Como hay muchas plumas interesadas en estas operaciones políticas, de opinadores sociales, de profesores, de medios de comunicación etc, se crea enseguida el clima apropiado para ello y se acaba viendo la tal "reforma" como una necesidad inaplazable. Naturalmente no es más que un embeleco pero, como dicen ahora los modernos, "funciona". El campo mejor abonado para esta magna empresa es siempre el de los profesores, especialmente el de los especialistas en derecho público, que dan conferencias y escriben dictámenes, porque no hay que olvidar -ya lo he señalado *supra*- que el artilugio del "Estado de Derecho", aquél alumbrado por la mente de Robert von Mohl *et alii* para embaular al Antiguo régimen, no pasa de ser hoy un "Estado de juristas", hábiles a la hora de desbrozar problemas y dar con soluciones, pero también supremos maestros -a poco que se les dé cuerda- en el arte del embrollo.

Vandelli aboga por un "pacto para las reformas", por acuerdos institucionales, se entiende entre los actores y los protagonistas del gran teatro político.

Está bien. La pregunta sin embargo es ¿cuál sería el contenido de tales pactos? Dicho de otra forma: ¿cuál sería el orden del día a abordar por quienes se sentaran en torno a esa hipotética mesa?

Este es el asunto en el que merece la pena detenerse. Porque -digámoslo de una vez- hay una perspectiva que toca al fondo de lo tratado en este libro y esbozado en estas modestas páginas introductorias mías y que, aunque se resiste, debe salir a flote: a saber, el deterioro del sistema democrático, visible en Italia, visible también en España. Por lo que respecta a este último país, es evidente que la democracia, saludada con enorme entusiasmo al fin de la larga dictadura y arropada por una ciudadanía asistida de una fe cuasiteológica, sufre hoy una degradación notable, consecuencia de la perversión de algunos mecanismos institucionales básicos del sistema. Entre ellos el representado por las Cortes, apenas una caja de resonancia de las decisiones tomadas por el Gobierno, situación por cierto bien cercana al “registro” de los edictos y ordenanzas, propio de los parlamentos del Antiguo régimen, a los que asistía tan solo un derecho de “remontrance”, es decir, de formular pequeñas críticas a tales textos reales.

Y este efecto perturbador tiene un origen bien claro que procede señalar con el dedo y meter en él la pluma: los partidos políticos. Podemos seguir disimulando y repitiendo como cotorras u otras aves parlanchinas lo que nos dice el artículo 6 de la Constitución, es decir que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. Si queremos sin embargo ser sinceros y no adscribirnos al tartufismo militante ni admitir ficciones, sabemos perfectamente que los partidos expresan deficientemente el pluralismo político, concurren muy mal a la formación y manifestación de la voluntad popular y carecen de la condición de instrumento para la participación política. A menudo no respetan la ley y por supuesto ni en su estructura interna ni en su funcionamiento son democráticos. Es decir, que es todo pura falacia y mientras no se tenga constancia de esta evidencia y se levante acta notarial de ella, seguirán las piezas fundamentales del edificio del Estado construidas en el vacío, con riesgo serio de descrédito irreversible y, al cabo, de desplome.

Porque esos partidos tan solemnemente invocados en la Constitución, carecen en buena medida de militantes, carecen de ideas, carecen de recursos económicos, y -por si todo ello fuera poco- seleccionan a su personal dirigente de una forma tan deplorable que, si tales mecanismos se adoptaran en las empresas privadas, el producto interior bruto se disolvería sin más y casi todos nos veríamos reconducidos a la condición de pedigüños, viéndonos obligados a apelar a la caridad ajena en las puertas de las iglesias u otros lugares concurridos. De lo único que andan sobrados los partidos es de tópicos, ciertamente la cuenta corriente de lugares comunes de que disponen es ubérrima. También la de insultos desaforados

se halla bien nutrida, insultos -y esto es lo peor- mal urdidos cuando el insulto se debe cultivar como el arte bello que es poniendo en ello inspiración, fantasía, un punto de plástica y una coma de alegoría.

Insisto en que todo esto se puede seguir ocultando, es de hecho lo que habitualmente se hace, pero me parece que es hora de que tales realidades salgan de la cháchara y las tertulias entre amigos en el bar al papel escrito porque esta es la única vía que se me ocurre para intentar que el panorama pueda cambiar algún día. En términos bien expresivos -acaso por lo exagerado- lo ha indicado Alejandro Nieto: “los partidos políticos han terminado convirtiéndose en la escuela de todas las corrupciones. Gastan más de lo que legalmente ingresan y se alimentan de las organizaciones públicas que ocupan o controlan. Piden transparencia en la vida económica y ellos llevan cuentas falsas; elogian la honestidad retributiva y defraudan a Hacienda; incitan a la sobriedad y dilapidan; alaban la imparcialidad y son beligerantes en todo; propugnan el mérito y la capacidad y cultivan el nepotismo” (en su libro “Corrupción en la España democrática”).

Pues bien, lo estremecedor es que a estas organizaciones tan débiles y tan poco de fiar están entregados artilugios tan serios como son el Estado y las demás Administraciones públicas. Se adueñan de ellas porque este es su cometido institucional cuando ganan las correspondientes elecciones pero es que además se adueñan de todo lo que se mueve en cualquier rincón de la sociedad. O lo intentan por lo menos. Da lo mismo que se trate de los premios literarios oficiales -escandalosamente urdidos por las tramas políticas y concedidos según un sistema de adhesiones y favores- que de un sillón académico o un puesto en el consejo de administración de una Caja de Ahorros. ¡Ay del pintor que no tenga padrinos políticos! No habrá institución pública que lo ampare y sus cuadros acumularán polvo en el desván particular sin que jamás vean la gozosa luz de una exposición ni los acaricie la pupila del aficionado. ¡Ay del conferenciante que quiera perorar en un Ateneo o Club financiado con dinero público: o es de la cofradía mangoneante o que se olvide del micrófono! ¡Ay del funcionario que no sintonice con los mandamases del ministerio o de la consejería o con el alcalde de turno! A este desventurado le esperan pocos días de gloria administrativa y muchos de oscuridad retributiva y parálisis funcional.

En este punto que acabo de citar, se ha vuelto, después de una evolución histórica destinada a la búsqueda de la objetividad y la imparcialidad, al más descarado “sistema de despojos” o del “botín”: la multiplicación de cargos de confianza, de asesores, de contratados a dedo, es ya abrumadora y produce un desaliento definitivo entre todos aquellos que, ayunos de respaldo en el enjuague político, han de fiar sus fuerzas a los principios constitucionalmente proclamados del “mérito y la capacidad”. En Alemania este fenómeno se conoce como “Ämterpatronage” y se halla también muy extendido pero no es

ni de lejos la hidra que amenaza con ahogar las estructuras burocráticas españolas.

Si todo este panorama fuera poco inquietante, añadamos lo que ocurre con instituciones tan señeras como el Tribunal de Cuentas, el Constitucional, el Consejo del Poder judicial etc, entregadas a la voracidad de las cuotas de los partidos que intentan -y logran en las ocasiones señaladas- hacer y deshacer en su interior. Nominalmente sus miembros son nombrados por procedimientos democráticos pero todos sabemos que, como siempre ocurre, hay una fachada y una realidad. La fachada son las previsiones constitucionales para las designaciones, la realidad es que los citados partidos se reparten los puestos a cubrir, en función de su respectivo respaldo electoral. Si avanzamos un paso más en esa realidad, nos encontramos con la evidencia de que tales partidos, como tales, a través de sus órganos estatutarios, tampoco intervienen (porque como hemos visto su esqueleto está aquejado de alarmante endeblez) sino que su voluntad es desnudamente suplantada por un número reducido de muñidores que son quienes acaban decidiendo la composición de tal o cual órgano llamado a resolver cuestiones delicadísimas. Además, con las previsiones que empiezan a colarse en los Estatutos reformados, algunas Comunidades autónomas podrán intervenir en este ameno juego, aunque al final todo conducirá otra vez a la trápala de unas pocas personas, las de toda la vida (como las que van al Cielo que siempre son las mismas) pues suele tratarse de seres que, cual fantasmas acreditados y con trienios, acaban apareciéndonos una y otra vez.

Más de lo mismo se puede predicar de aquellas Administraciones que nacieron como “independientes”, un adjetivo que hoy mueve a la risa o a la cólera, en función del talante o del estado de ánimo del espectador: la Comisión del Mercado de Valores, la de la Energía, la de Telecomunicaciones, entre otras, enormes magmas organizativos destinados a garantizar la transparencia y aherrojados en puridad en los angostos espacios que permiten los titulares del poder político. Ni independientes de las grandes empresas a las que han de meter en cintura ni por supuesto independientes de quienes han colocado en sus organigramas a sus directivos.

Constatamos una invasión por todos los vericuetos públicos del “mando a distancia”, convertido en algo más que un artilugio doméstico.

Conclusión: la democracia ha sido secuestrada por los partidos políticos. Procede liberarla de ellos. ¿Suprimiéndolos? No. Recuperando el verdadero sentido de las palabras constitucionales a ellos referidas: funcionamiento democrático, cauce efectivo de participación, instrumento para el pluralismo ... En una palabra, lo que deberían ser los partidos políticos está muy claro,

me parece que hay poco que inventar, se trata de que sus dirigentes acepten estos postulados y se despojen de su condición de caciques instalados a su vez en una red caciquil y clientelar, sin más control que los creados en el seno de los propios aparatos. Que son controles debilísimos, no hay más que leer las referencias en los periódicos de las reuniones de esos sanedrines llamadas Comisiones ejecutivas, Comités federales y demás: siempre la misma unanimidad, unanimidad de organizaciones muertas, de cáscaras sin almendra, de envoltorios sin regalo, de mentes desgastadas a la hora de alumbrar ideas, unanimidad que recuerda aquella que era propia del Consejo nacional del Movimiento y de la que tanto y tantos nos reíamos. ¡Ay de quien discrepe! Las palmadas en la espalda de amistad y complicidad de sus compañeros se trocarán en embestidas directas a la yugular: el puesto peligrará y, lo que es peor, una campaña de la prensa afín le recordará que de joven iba a misa o que no iba, o que cantó tal canción o tal otra, o que prefirió tal o cual color para sus camisas, en fin, los tejemanejes en que su parentela pueda andar involucrada.

Esta clase política, atrincherada en unas organizaciones que apenas reciben luz del exterior, propende, y ello también se advierte en los “trastornos” denunciados por Vandelli, a confundir los intereses generales con los suyos propios. Y a convertirlos en la ideología dominante porque quien domina el Estado, influye de forma decisiva en las ideas defendidas o asumidas por la inmensa mayoría.

¿Dónde queda el ciudadano? En un papel bastante poco lucido pues es evidente que, a la vista de este panorama, soberano no es el pueblo como dice el artículo 1.2 de la Constitución, soberana es la clase política que confecciona las listas electorales y que taponan buena parte de los orificios por los que la sociedad puede respirar, libres de los convencionalismos, de las ideologías “únicas”, de los dogmas mentales.

Por ello, si hay alguna tarea urgente en la hora presente es la de recuperar espacios para los ciudadanos, para liberarlos de las caciquiles y perniciosas influencias de los actuales partidos políticos: primero, porque merecen estos un castigo por la degradación a que han conducido al sistema democrático; segundo, porque es posible y plausible ir evitando paulatinamente -en algunos ámbitos- a esos intermediarios que son los sacerdotes de la política. Es decir, la diosa “Democracia”, cuya imagen venusta preside el templo de nuestra constitución política, debería aparecer más cercana y realmente lo estará si la liberamos de la sombra permanente de sus intercesores profesionalizados, de esos clérigos que acaparan prebendas y asperjan latines, rezos como cuchillos para su defensa corporativa. Para empezar, procede reformar la legislación electoral, e instaurar -con toda la prudencia precisa- mecanismos de democracia directa en materias sencillas y asequibles, aquellas al menos que pueda resolver una ciudadanía

informada. A acotar esos espacios, modestos pero aireados, y a defenderlos, deben aprestarse las fuerzas imaginativas -y progresistas- que la sociedad española alberga.

## VI

Permítaseme una última referencia antes de que el lector penetre en las páginas de Vandelli. Es el último ruego de paciencia que le dirijo.

Una fórmula que se pretende hoy mágica para resolver los problemas de la articulación de la convivencia pacífica entre los ciudadanos -que no de otra cosa hablamos aquí- es la “gobernanza”. Vandelli la cita como una técnica para erigir “una coordinación compartida que esté en condiciones de revalorizar el papel de la Región como centro de producción de normas y programas y, al mismo tiempo, el papel de los entes locales en la gestión de las funciones y en la prestación de los servicios”.

Demasiado optimistas las pretensiones de Vandelli. Aún aceptándolas, de una afirmación debe dejarse constancia y es la siguiente: todo ese esfuerzo referido a la coordinación entre regiones y municipios más el Estado, a través de variadas técnicas instrumentales, organizativas y funcionales, conduce en puridad, como saben bien nuestros colegas alemanes, a un proceso de uniformidad bastante alejado de lo que debería ser propio de las estructuras descentralizadas o federales, como razonó tempranamente Konrad Hesse (al hablar del “Estado federal unitario”, nada menos que en 1961) y han repetido después decenas de plumas.

La “coordinación” tiene algo de esos viajes fatigosos que no conducen a ninguna parte: multiplica instancias y actores que, aunque extenuados, apenas logran moverse del punto de partida.

El hecho pues de que Vandelli la saque a relucir, de un lado, y la actual fuerza expansiva de la “gobernanza” de otro, obliga a ocuparse de ella en un libro como este que trata de los males que nos aquejan. Dicho sucintamente, la gobernanza se identifica con “los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales”, tal como -con unas u otras palabras- se puede leer en los escritos de cualquiera de sus teóricos.

Clave para su comprensión es la idea de “red”, de “red de políticas públicas”. Si hasta ahora el gobierno ha sido el órgano encargado de dirigir la política, hoy día, sostienen sus apologistas-, con una sociedad tan compleja, con

tantos intereses enfrentados, con tantos actores que forman la convivencia en una enrevesada malla social, esa concepción ya no puede ser mantenida. Por ello, se impone aceptar que tal política pública ha de ser definida por sujetos variados, públicos y privados, entre los cuales se cuenta desde luego el Gobierno pero como un participante cuyo protagonismo en la escena queda por definir: no forma parte del coro pero tampoco es el tenor.

Pues bien, la gobernanza sería el arsenal de principios, normas o preceptos que disciplinan las relaciones o “interacciones” entre esos actores. En el seno de las redes hay -y esto es lo bueno que parece anidar en ellas- interdependencia, cooperación, relaciones estructurales, reducción de asimetrías, consenso, “implementación”, “interacciones”. Nunca jerarquía. La jerarquía ha sido expulsada de las redes porque forma parte de las técnicas obsoletas que precisamente se quiere desterrar, una antigualla la jerarquía. Las redes, así concebidas, se ocupan de definir el interés general pues quienes en las mismas intervienen son concedores excepcionales de los asuntos que llevan entre manos y aportan sus saberes al enderezamiento de los afanes públicos. Así pues: pluralidad de actores -y no solo del Gobierno o del Parlamento- definiendo políticas públicas.

Adiós a la decisión soberana y bienvenidos sean los flamantes invitados: el “partenariado” y los nuevos protagonistas, que pueden ser “globales” o “locales”, todos ellos “interaccionados” e “interdependientes”. Se necesitan entre ellos pero de forma dinámica, no estática, pues lo estático es propio de los modelos anticuados, anteriores a la gobernanza.

Es este un resumen del mensaje que nos envía la gobernanza.

Ahora bien ¿esta construcción, de ridículo lenguaje, estrambótico en su complejidad, forzosamente esnob, es la alternativa adecuada?

Sabemos que, en el fondo, lo que está en juego, como siempre en la política y en el derecho público, es la identificación del titular de la decisión política. La respuesta tradicional ha sido la voluntad reflejada en el Parlamento y en el Gobierno que en él se apoya, superada la etapa polisinodial. Ahora, se nos dice, hay más protagonistas en la arena social que demandan su participación en los procesos de adopción de normas o acuerdos pues proliferan las corporaciones, los sindicatos, los grupos de intereses, las grandes empresas etc. A esta realidad -innegable- es preciso oponer una observación inicial: corporaciones, sindicatos, empresas y grupos de presión han existido siempre y son fácilmente localizables desde que existe el Estado en su actual versión democrática. Es decir, asociaciones de personas unidas por vínculos religiosos, vecinales, económicos, cámaras de comercio o de marineros, comunidades rurales o urbanas o asociaciones de

dentistas o de productores de maíz transgénico, se han formado y se forman en todos los ambientes y en todas las temperaturas.

Todo este mundo abigarrado ha representado intereses o anhelos o ha perseguido reivindicaciones que a veces no encontraban adecuada satisfacción en los cauces aprestados por las formas políticas tradicionales. Pero ha sido el simple hecho del carácter fragmentario de sus planteamientos, de su carácter “desorganizado”, lo que ha llevado a buscar y construir estructuras “organizadas” que tratan de abarcar a todos y a todos comprenden y aúnan. Ahí, justamente en esta andadura y en este esfuerzo, es donde nos encontramos nada menos que al Estado, un invento al que se considera capaz de generar una conciencia política comprometida en la defensa de unos valores civilizatorios comunes y de estrangular a un tiempo los intereses egoístas de los grupos y las redes de clientelismo a ellos anudados.

En el fondo, volvemos siempre al “contrato social” y a la legitimidad del poder. ¿En qué fuente se nutre esta? ¿son las redes que “interactúan” lugares adecuados para extraer el agua de la legitimidad del poder? Es este el asunto por el que los apóstoles de la gobernanza pasan de puntillas porque advierten que es el meollo de nuestros sistemas políticos representativos y a él no saben dar más que una respuesta de palabrería aderezada en humos.

La gobernanza tiene algo de un sistema polisindial que hubiera hecho metástasis.

Preciso es recordar que una de sus características, a saber, la “búsqueda de consensos con los sectores interesados”, acaba en rigor sentando a la mesa a unos pocos “interesados”, siempre sujetos sospechosos por sus privilegios: los que gozan de mayor influencia social, los más entrenados en el arte de enredar, o quienes cuentan con mejores posibilidades de acceso a los medios de comunicación ... 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 abandonar en una peligrosa penumbra al interés público considerado en su dimensión amplia. Por ello, tales manifestaciones del consenso son, en la mayor parte de las ocasiones, el mejor medio que se conoce en la sociedad contemporánea para, o bien no modificar nada, o bien introducir en cualquier asunto una buena inyección chapucera. La sociedad la forma un conjunto de ciudadanos a los que debe ofrecerse una política coherente, entendida en su totalidad, y no la suma de las apetencias -o las interacciones- de estos y de aquellos por muy integrados que estén en las “redes”. Tal peligro desintegrador es una manifestación clara de un corporativismo silencioso del que debe huirse resueltamente.

El sistema democrático tradicional resulta más consistente, solo que es obligado fijarlo, limpiarlo y devolverle esplendor, como antes se ha adelantado. Dicho de otra forma, es preciso facilitar un reconstituyente a la constitución política *ut in antiquum statum publica forma reddatur*, como se decía en la literatura clásica.

La gobernanza no añade nada a una meditación seria sobre una nueva manera de gobernar aunque tome nota y nos explique -en su lenguaje extravagante- la forma en que se desarrollan hoy las negociaciones y acuerdos a la búsqueda de un consenso que casi todo perturba y distorsiona.

Pero de ahí, de levantar acta de un estado de cosas, a erigir una doctrina correctora, hay un salto muy largo para el que la gobernanza carece de la pértiga adecuada. La gobernanza, en la medida en que subraya el papel de los agentes no estatales y se agota invocando la autoorganización, la multiplicidad de instancias y de redes, así como la necesidad de su coordinación "interactiva", está reduciendo la importancia o negando al Estado y a sus agentes más destacados, a saber, los gobiernos, el central y los regionales o locales. Y el mismo énfasis que pone en esta labor destructora de las estructuras políticas tradicionales, la misma intensidad, es la que aplica a realzar el protagonismo de las empresas y de su tótem, el mercado.

La gobernanza acampa pues en el espacio que han dejado vacío las ideologías que tuvieron en los siglos XIX y XX fuerte vocación de cambiar la realidad, para bien o para mal, como el liberalismo, el comunismo, el fascismo, el socialismo o el cristianismo democrático.

La gobernanza se instala bajo la carpa que le presta una lucha política degradada a mero disfraz para acceder al poder o al ejercicio de puras bagatelas "de gestión". Como quienes encarnan el poder público, en su inmensa mayoría, no tienen una idea clara de qué hacer con sus instrumentos, por carecer de una formación adecuada y por practicar una ideología "blanda", es fácil que se dejen acunar por la voz de falsete que entona el canto de la gobernanza con su "interacción", su "teoría interorganizacional" y sus "acuerdos receptivos".

Se impone caminar justo en la dirección contraria para 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.

## VII

Acaso el lector se pregunte para qué sirve una introducción tan larga a una obra que se sostiene por sí sola, que no necesita la ayuda de un telonero.

Y es verdad. Creo, sin embargo, que ante el alud de libros que aparecen en los catálogos de las editoriales, no es malo que alguien los avale y los presente al lector, que puede andar un poco perdido. Porque una de las claves de nuestro tiempo es la indefensión del aficionado a los libros. Parece mentira pero el libro, que es también un ser desamparado, que sale a la plaza pública casi "in puribus", con el taparrabos de sus cubiertas y del índice, se convierte en un disparo cuando se une a esos cientos de hermanos que a diario asaltan las librerías. Solo, allá al fondo, cegado por los resplandores del fuego abierto, se halla el desdichado lector, perdido como un "sinpapeles" pidiendo la caridad de un salvavidas que le libere en el maremágnum de la batalla.

Pienso que por ello no estaría mal dotar a los libros de una orientación parecida a la que figura en los productos que compramos en los supermercados: la que nos advierte tanto de grasa de cerdo, tanto de proteínas, tanto de carbohidratos etc. En los libros se debería informar, como es lógico, de otros componentes y así pondríamos tanto de sexo, tanto de aventura, tanto de amoríos, tanto de imaginación, tanto de plagio. ¿No sería esta una buena aguja de marear, una brújula elemental pero eficaz? Pues bien, en el caso del libro del colega Vandelli, debe figurar: mucho de observación perspicaz, mucho de humor, mucha buena pluma. Producto altamente recomendable, no engorda y ayuda a controlar el colesterol.