

# EL REGIMEN DEL 78. UN BALANCE.

## *THE REGIME OF 78. A BALANCE SHEET.*

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA

---

### RESUMEN:

El sistema constitucional democrático español se construyó en su día mediante una estrategia consociativa que dio lugar a unas reglas institucionales que se orientan en el sentido de una democracia asimismo consociativa. Una y otras reposan sobre el valor entendido de una competencia política moderada de orientación centrista (lugar donde se asienta el núcleo más numeroso de electores, si cuyo apoyo ninguna mayoría social es posible). Las sucesivas mutaciones del sistema de partidos se ha ido alejando de ese modelo, de tal modo que en el último cuarte de siglo se ha forjado una pauta bipartidista con marcada inclinación a la “política de adversarios”, agravada en los últimos años por la vacuidad creciente de unos partidos de débil afiliación, capacidad programática en declive, estructura interna autoritaria, en las que los incentivos ideológicos escasean y tienden a crecer los afiliados que buscan “incentivos selectivos”, y cuya competencia se desplaza en el sentido del emotivismo político, las políticas de imagen y comunicación y, en consecuencia, el irracionalismo político.

La mala imagen de los partidos se entiende así sin dificultad, y la difusión del recurso a las técnicas y tácticas populistas no hace sino agravar el problema.

Aparece así una contradicción creciente entre un diseño institucional de propensión consociativa y unos partidos y una competencia política inclinada a la política de adversarios. El resultado es el deterioro creciente de un sistema que, además, tiene grandes dificultades para reformarse. Dificultad que se ve agravada por cuanto a los ajustes institucionales necesarios (que exigen consenso) se ven obstaculizados por unos usos y prácticas políticas

dominantes cuya dinámica es diametralmente opuesta. Sin reformas de ambas clases el provenir de la democracia constitucional en España se presenta oscuro.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia consociativa, bipartidismo, competencia centrífuga, populismo, políticas emotivistas e identitarias, reformas a la vez necesarias y de extrema dificultad.

Recibido: 6 de febrero de 2021

Aceptado: 20 de mayo de 2021

**ABSTRACT:**

*The Spanish democratic constitutional system was built in its day through a consociative strategy that gave rise to institutional rules that are oriented in the sense of a consociative democracy as well. One and the other rest on the understood value of a moderate political competition with a centrist orientation (place where the largest nucleus of voters is settled, if no social majority is possible to support them). The successive mutations of the party system have been moving away from this model, in such a way that in the last quarter of a century a bipartisan pattern has been forged with a marked inclination to the “adversary policy”, aggravated in recent years by emptiness of parties with weak affiliation, declining programmatic capacity, internal authoritarian structure, in which ideological incentives are scarce and affiliates seeking “selective incentives” tend to grow, and whose competition shifts in the sense of political emotionalism, image and communication policies and, consequently, political irrationalism.*

*The bad image of the parties is easily understood in this way, and the spread of recourse to populist techniques and tactics only aggravates the problem.*

## EL REGIMEN DEL 78. UN BALANCE

*Thus, a growing contradiction appears between an institutional design of consociative propensity and some parties and a political competition inclined to the politics of adversaries. The result is the growing deterioration of a system that, moreover, has great difficulties to reform. Difficulty that is compounded by the necessary institutional adjustments (which require consensus) are hampered by dominant political uses and practices whose dynamics are diametrically opposite. Without reforms of both classes, the origin of constitutional democracy in Spain appears obscure.*

**KEY WORDS:** *Consociative democracy, bipartisanship, centrifugal competition, populism, emotivist and identity politics, reforms that are both necessary and extremely difficult.*

### 1.- Nota previa

Hace casi tres décadas, con motivo de un simposio sobre la Constitución de 1978 celebrado en una Universidad italiana, un colega de dicha nacionalidad le dijo a D. Pablo Lucas Verdú “su Constitución es fea”, a lo que D. Pablo replicó con gracejo: “Si, pero nos ha salido resultona”. No es mala acotación. El texto de 1978 no tiene el atractivo de la novedad radical que adorna el texto de 1812, carece de la claridad de ideas y la fuerte coherencia interna que ofrece la Constitución de 1837, no tiene el aura romántica del texto democrático de 1869, ni nació al amparo de una ilusión general, como el texto republicano de 1931. Además su redacción adolece de claridad y precisión y está hecha con lenguaje que, desde su misma cuna, ha suscitado numerosas críticas. Claro que una Constitución no es un texto literario, ni se redacta teniendo la elegancia como un objetivo, ni se trata de un texto académico al que le es exigible coherencia y, en lo posible, exactitud. Una Constitución es un texto que se redacta para ordenar el Estado y establecer las reglas mínimas necesarias para regir la vida pública en RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021

condiciones de libertad, en consecuencia, las Constituciones, como las revoluciones, se justifican por su hoja de servicios, y son estos los que definen el parámetro de enjuiciamiento que resulta pertinente.

Vistas así las cosas es preciso convenir que, con la sola y parcial excepción del texto de 1876, la Constitución de 1978 no nació como una ley fundamental de partido o tendencia, no se redactó para ser la norma de los moderados contra los progresistas, como en 1845, ni la de los republicanos contra los que no lo son, como desgraciadamente se hizo en 1931, antes bien, heredera de un guerra civil y de la incivil dictadura que fue su lógica consecuencia, se redactó al efecto de generar una legalidad común que permitiera, con la libertad política, la alternancia pacífica en el poder en condiciones de democracia política. Es precisamente este último rasgo el que separa a ley fundamental aún vigente del precedente de 1876, anterior intento de generar una legalidad común que enviara a los militares a los cuarteles, permitiera afirmar el gobierno civil y la convivencia política. A la altura de la tercera década del siglo XXI el balance que cabe hacer de la Constitución de la Transición es bien claro: por primera vez en nuestra historia contemporánea la política española es íntegramente civil, sin caudillos, espadones o rumor de sables; por primera vez las elecciones son auténticas y se hallan desprovistas de polémicas sobre sus resultados (cosa que no sucedió en los años 30 del pasado siglo), como consecuencia de una Constitución pactada entre las principales fuerzas políticas contamos con una legalidad común y un sistema institucional que, en su estructura fundamental, cuenta con una aceptación general, lo que, a su vez ha permitido la regular alternancia en el poder; por primera vez contamos con una ley fundamental que todos (aun aquellos a los que no nos agrada) estiman como legítima porque es fruto de una decisión avalada masivamente por el pueblo. La Constitución de 1978, además, ha permitido la ampliación en unos

## EL REGIMEN DEL 78. UN BALANCE

casos y la implantación en otros, de un Estado de Bienestar potente y que cuenta con un respaldo social masivo, ha presidido un desarrollo económico y social muy potente (la renta per cápita se ha multiplicado desde su entrada en vigor) que ha tenido por consecuencia la conversión de España en una sociedad europea normal, España ha pasado de ser un país de emigrantes a otro receptor de inmigración. Además ha posibilitado la pertenencia del país a la Unión Europea acabando con una situación de aislamiento estéril de nuestro entorno que databa cuanto menos de la crisis del primer tercio del siglo XIX. Tenía razón D. Pablo: la Constitución de 1978 nos ha servido bien.

La clave que explica el éxito de la Constitución de 1978 se halla precisamente en el procedimiento que se usó para redactarla: el texto constitucional se redactó y aprobó por consenso, por un acuerdo general de concordia protagonizado por los descendientes de los dos bandos en los que se dividió en país en la década de 1930, está basada en un pacto de convivencia entre los hijos y nietos de los beligerantes fundado en dos ideas comunes: debemos establecer un marco de convivencia común y debemos evitar los errores de nuestros abuelos. En este sentido es preciso decir, por más que en los días que corren ello no sea popular, que la fracasada experiencia republicana operó como contramodelo, como el catálogo de los errores que llevaron a la democracia al fracaso e hicieron posible la guerra civil.

Por eso la ley de amnistía de 1977 fue la piedra sobre la que se erigió el “régimen del 78”, no porque se estableciera una suerte de “pacto de olvido” (los primeros años de vigencia de la Constitución vieron una explosión de trabajos historiográficos sobre la República, la Guerra y el franquismo, novedosa porque sus autores eran españoles y no hispanistas), sino porque partió del reconocimiento de que en una guerra civil no hay partes inocentes y nadie queda a cubierto de los agravios. Como dijo un dirigente

nacionalista vasco, con razón, aquella reivindicación de la oposición al franquismo en general y de la izquierda en particular, era pertinente “porque todos hemos hecho muchas barbaridades”, y no deseamos caer en los mismos errores. Para quienes, como el que escribe, han tenido la experiencia de ver a la familia dividida entre tirtos y troyanos, y lo costoso que es mantener la convivencia en esas condiciones, incluso entre personas que se quieren, ese no es un rasgo menor de la “política del consenso”.

Que el texto de 1978 tiene defectos es algo que pertenece al género de lo evidente, y que uno de ellos radica precisamente en la congelación de su texto y en la ausencia de actualización de buena parte de sus previsiones es algo que no negaré. Al fin y a la postre ya publiqué una monografía sobre la necesaria reforma del Senado hace nada menos que treinta años. Cuando el país ha cambiado mucho, y para bien, y la ley fundamental no cambia hay que esperar que aparezcan problemas de desgaste, cuando no de obsolescencia, de al menos algunas de sus previsiones. Y así ha sucedido, lo que revela es que la clase política que ha crecido en democracia, está claramente por debajo de la que hizo la Transición. Las frecuentes quejas sobre la declinante calidad de la misma son entendibles si se tiene en cuenta que la demanda social de gobernación a través de acuerdos de amplio espectro sigue siendo vigente y mayoritaria, que a aquella otra que exige políticas públicas acordadas diseñadas para vivir largos períodos de tiempo le sucede más o menos lo mismo (especialmente en temas sensibles ahora podridos por un sectarismo vacío, como la enseñanza) y que hemos venido a caer en la ciénaga de la democracia de encuestas, comunicadores y redes sociales, una buena antesala de su autodestrucción.

Conviene anotar aquí que el diseño general del sistema institucional constitucionalmente previsto reposa sobre el valor entendido según el cual las prácticas consociativas que alumbraron la Constitución debían prolongarse en el tiempo, pues de otro

modo la correcta gobernanza del país sería en extremo difícil, por no decir imposible. En líneas generales ese espíritu de procurar siempre que fuere posible acuerdos supermayoritarios (al que responden figuras como la doble revisión constitucional, la configuración negocial de los Estatutos de Autonomía o la figura de la ley orgánica) se mantuvo aun después del aplastante triunfo socialista en las elecciones de 1982 (202 escaños de 350) y permite entender prácticas como la encomendar la presidencia de las comisiones de presupuestos a parlamentarios de la oposición, o la procura de apoyos más allá de la mayoría que sostiene al Gobierno para la adopción de las leyes, aun cuando aquella alcance la absoluta. Empero si el espíritu consociativo se mantuvo, no sin vacilaciones, hasta mediados de los años noventa la emergencia de un sistema de partidos de corte bipartidista entre las elecciones de 1993 y las de 1996 impuso una dinámica completamente distinta, el funcionamiento bipartidista del sistema de partidos entre 1996 y 2015 impuso la lógica de la política de adversarios entre los dos principales, lógica que resulta ajena a la propia del diseño institucional y produce, como no podía ser de otro modo, un rendimiento progresivamente decadente del funcionamiento del sistema institucional mismo. La emergencia de un sistema de partidos multipartidista a partir de las elecciones de diciembre de 2015 aún no ha conseguido liberarse de esa hereditas damnosa del período anterior y se halla en la base de las dificultades que la gobernación del Reino viene padeciendo desde entonces. Cuando la mayoría aplastante de la población prefiere una gobernación consensual y se le proporciona otra inspirada en el criterio schmittiano del amigo y el enemigo (en la práctica de este último, claro), no es de esperar que la opinión negativa de los encuestados sobre la calidad de la “clase política” entre en una senda de reducción. Si a ello se une la emergencia de fuerzas políticas que establecen sus estrategias en esos términos, en último análisis beligeros, no debe extrañar la mayoritaria incomodidad. Conviene

*RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021*

recordar que el propio Schmitt señala en su conocido opúsculo que el “enemigo” de la distinción propiamente política es el hostes, esto es, como dice el Digesto (al que se cita): “aquel con el que sostenemos guerra pública “. Si, como me parece, el Estado Constitucional Democrático reposa en el fondo sobre la concepción aristotélica de la política como la “esencial amistad”, preciso es reconocer que no corren buenos tiempos para tal clase de Estado, ni para quienes pensamos que es, o bien el mejor, o bien el menos malo posible.

## **2.- Sobre el consenso y su necesidad.**

En aquel tiempo en el que el CIS todavía interrogaba a los encuestados acerca de la Constitución y sus méritos se podía constatar sin gran dificultad que, con variaciones de muy escasa entidad, surgía de la comparación entre encuestas una estructura dotada de notable estabilidad: el juicio sobre la Constitución registraba un resultado negativo que venía a girar en torno al 22/25%, grupo de población muy polarizado entre una minoría muy reducida de extrema derecha, bien sea española o nacionalista, y otra bastante más amplia cobijada en la izquierda española más radical y en el electorado de los “nacionalismos étnicos de izquierda”, en especial el vasco y el catalán<sup>1</sup>. Por el contrario, la valoración positiva de la Constitución giraba en torno a los tres cuartos de los encuestados (no por casualidad muy parecido al porcentaje obtenido en 1976 por la LRP y en 1978 por la Constitución misma). A la hora de preguntar a estos últimos por las razones de su juicio positivo la valoración más extendida era clara:

---

<sup>1</sup> Sostengo que el rasgo primario de la derecha radical es el supremacismo, y el uso del mismo como motor de exclusión de quienes se perciben como ajenos/inferiores, y dicho rasgo concurre, bien que en términos diferentes, en el españolismo radical y en los nacionalismos étnicos con los que contamos.

el juicio era favorable porque se había hecho por la casi totalidad del Parlamento a través de acuerdos transversales: el consenso.

Como la opinión favorable a las prácticas consociativas es muy fuerte, y se ha mantenido en el tiempo, no debe extrañar que hasta los últimos meses la política de adversarios, que inauguró el señor Aznar y elevó a la condición de estrategia el sr. Zapatero haya tenido una existencia vergonzante<sup>2</sup>. Como dijera el moralista francés a la postre la hipocresía es el homenaje que el vicio rinde a la virtud. Es cierto que esa cobertura ha saltado por los aires en la presente Legislatura, en la que la estrategia seguida por los principales partidos (al menos cuatro de los cinco principales) es una de naturaleza divisiva, que exige la bipartición del Parlamento en dos bloques enfrentados y presentados como mutuamente incompatibles (“las derechas y las izquierdas”, naturalmente), lo que, a falta de mayorías claras y con necesidad de formar coaliciones al efecto de formar mayorías gobernantes y gobernables, choca con unas reglas institucionales pensadas para inducir el gobierno por acuerdo supermayoritario<sup>3</sup>, con lo que el sistema entero se resiente.

Un buen ejemplo se está dando con el bloqueo de la renovación de dos instituciones vocacionalmente contra

---

<sup>2</sup> Es bien conocida la anécdota del sr. Zapatero cuando, con motivo de una intervención televisiva en la campaña electoral de 2007, y fuera de programa, se le escapó ante el entrevistador que le preguntaba por la crispación política: “es que a nosotros nos conviene”.

<sup>3</sup> En la presente Legislatura el gobierno de coalición cuenta con 155 escaños propios (sobre 350), a los que cabe sumar al menos dos (los de Mas Madrid), el resto hay que ganárselos caso por caso, de tal modo que hubo necesidad del voto favorable de otras nueve formaciones para aprobar los presupuestos mediante una negociación centrada en el ¿Qué hay de lo mío?. Cuando no se hace así pasa lo que acaba de pasar: en la Diputación Permanente esta semana el gobierno de coalición ha perdido cuatro votaciones y ha conseguido la convalidación del Decreto-Ley sobre los fondos europeos ...gracias a la abstención del partido de la extrema derecha. Cosas de la “mayoría progresista”.  
*RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021*

mayoritarias: la provisión de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que designa el Congreso (un retraso de trece meses) y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial (un retraso de dos años y dos meses a la fecha). Razón: se exige mayoría de 3/5 (cf. arts.122.3. y 159.1.CE) y sin el concurso del principal partido de la oposición ( hoy el PP ) no es posible sumar los 210 votos necesarios. Y llegar a un acuerdo entre los dos partidos principales exige romper la imagen de los dos bloques enfrentados en una antítesis schmittiana, sin cuya ruptura y eventual acuerdo interpartidario aquella suma deviene inalcanzable.

Vistas así las cosas no debe extrañar que, hasta la irrupción de la pandemia actual, la percepción de “los políticos” como una de los principales problemas del país se ha movido en los sondeos del CIS entre el segundo y el cuarto de los problemas nacionales en orden de gravedad.

### **3.- La cuestión de los partidos.**

Bajo el Régimen del 78 España ha vivido cuatro sistemas de partidos distintos, y no uno, como reza la opinión dominante. El primero de ellos, el existente en las constituyentes y la primera Legislatura, fue denominado en su día como un sistema de dos partidos y dos semi-partidos: dos partidos mayores de ubicación central y competencia centrípeta y, a sus extremos dos partidos menores, uno conservador y otro comunista con dos valores entendidos: de un lado que los partidos de defensa de la periferia podían ser importantes, el otro que la formación de mayorías pasaba siempre por partidos de ámbito nacional. La Constitución se diseñó pensando que ese mapa iba a ser duradero, pero no fue así: el derrumbamiento por desintegración de la UCD lo cambió todo. El segundo sistema fue el alumbrado por la elección de 1982 y duró hasta 1993, agonizando entre ese año y 1996, este fue un

## EL REGIMEN DEL 78. UN BALANCE

sistema de partido dominante en el que un partido nacional cuenta con mayoría parlamentaria, gobierna por sí solo, no tiene alternativa creíble y tiende a identificarse con el sistema: ese fue el PSOE de los gobiernos González, que, con todo, conservó algunas prácticas consociativas. El tercero nació entre 1993 y 1996 con la desintegración del dominio socialista y el surgimiento progresivo de un partido nacional alternativo de signo conservador, el PP ,con capacidad de formar mayorías y gobiernos, un sistema básicamente bipartidista en el que sólo había un tercer partido nacional , de signo radical (IU) sin potencial de coalición y en el que el complemento necesario para formas mayorías en caso de que el vencedor en las elecciones no obtuviera la mayoría absoluta, venía a ser cubierto por los partidos nacionalistas conservadores ( PNV y CiU, preferentemente estos últimos por razones de tamaño). Este bipartidismo de competencia centrífuga vino acompañado del dominio de la “política de adversarios” aun al precio de ahondar las diferencias ( no siempre reales) entre los dos partidos principales, ese sistema muere entre 2011 (derrota socialista y mayoría absoluta del PP) y 2015 ,no recuperación socialista y caída del PP, que da paso a un sistema de entre cuatro y cinco partidos nacionales relevantes en el que cuantitativamente el apoyo nacionalista no es ya indispensable, pero exige coaliciones parlamentarias y gobiernos de coalición.

Ahora bien ninguno de los dos partidos nacionales preexistentes (PP y PSOE) se han adaptado mentalmente al nuevo escenario y siguen actuando con los criterios propios de una política de adversarios que ha perdido sus presupuestos, y los partidos de la “nueva política” no se han adaptado a la nueva configuración, en la esperanza de que el multipartidismo moderado fuere transitorio y se retornara la dinámica debida: un bipartidismo bis ahora entre una formación liberal (C,s) y otra populista de izquierda (UP). La realidad ha desmentido la posibilidad de esas sustituciones,

apuntando a una primacía relativa de los dos partidos tradicionales (conservadores y socialistas) en detrimento de populistas y liberales. Y ha europeizado el sistema de partidos mediante la emergencia de un populismo de derecha radical (VOX), hasta ahora inexistente.

La inadaptación general a las exigencias del nuevo mapa político, acompañada de la ya vieja inadaptación a las exigencias del modelo constitucional heredada del bipartidismo, conducen a un escenario confuso y variable, que se está tratando de gestionar mediante la creación de un imaginario definido por una relación antagónica entre dos bloques (derechas e izquierdas) ninguno de los cuales cuenta con mayoría parlamentaria y, por ello, con el retorno parcial a la posición pivotal de unos partidos nacionalistas ahora radicalizados e inclinados a políticas anti-sistema. Con lo que las posibilidades de políticas públicas coherentes y sostenibles se hacen cada vez más difíciles<sup>4</sup>. Si, al menos, la coalición que cuenta con la mayoría relativa fuere coherente y consistente la posibilidad de una acción pública coherente se mantendría, pero no es así, pasada la aprobación de los presupuestos para 2021 los conflictos internos de la coalición de gobierno lejos de disminuir aumentan en intensidad y visibilidad, al punto que ya circula la cínica observación según la cual España no tiene un gobierno, tiene tres: el de la mayoría socialista de la coalición, el de la minoría populista de la misma y el gabinete de Presidencia, devenido una suerte de “ministerio universal”, regido por un válido, que escapa de facto al control parlamentario.

---

<sup>4</sup> En la semana en que esto se escribe la coalición minoritaria de tres partidos (la “mayoría progresista” en los media) que logró aprobar en diciembre de 2020 los presupuestos mediante un acuerdo de no menos de once partidos ha perdido cuatro votaciones seguidas en la Diputación Permanente del Congreso y ha sacado adelante la regulación de la gestión de los fondos europeos para hacer frente al impacto de pandemia quedando en minoría y gracias a la abstención de la extrema derecha.

## EL REGIMEN DEL 78. UN BALANCE

Empero, por debajo del oleaje gubernamental y parlamentario, se registra una fuerte erosión de las instituciones partidarias, sin las cuales el régimen no puede funcionar. Entre los partidos tradicionales el PP mantiene una estructura sólida y una implantación considerable en el territorio, como era de esperar en un partido que expresa una tradición política y se ha forjado en la larga espera de la oposición, pero conserva una pluralidad interna no reconocida, en la que los cuadros mayoritarios son de orientación conservadora, en correspondencia con su base electoral, pero que es minoritaria tanto en el conjunto de la organización como entre su electorado, sin que a las minorías democristiana y liberal se les reserve un papel distinto al de los niños del coro. Y está aquejado por los males propios de un pasado en el que la financiación irregular de elecciones y partido tenía una fuerte presencia y le hace cargar con el peso de la sospecha de corrupción.

Por su parte el PSOE siguió en la primera década del siglo una estrategia que venía a abandonar de facto las políticas redistributivas típicas de la socialdemocracia a favor de una combinación de adaptación al contexto neoliberal y adopción como central del conflicto de valores, ligado de modo creciente al emocionalismo político, que ha tenido por consecuencia su vaciamiento ideológico, la caída regular de la afiliación, el desplazamiento en esta de los creyentes a favor de los buscadores de “incentivos selectivos” y el deterioro de sus apoyos electorales (una caída media de quince puntos más o menos, pasando de algo más del 40% al entorno del 25%), hasta llegar a la situación actual, en el que se ha optado de un organigrama de naturaleza cesarista, asociado a una organización que cada día se parece un poco más al séquito de un caudillo.

Los partidos de la “nueva política”, emergentes desde 2014 no presentan un panorama mucho mejor. Tras seguir el espejismo

del “sorpasso” liberales y populistas de izquierda<sup>5</sup> se ha topado con la cruda realidad: la resistencia inesperada de organizaciones envejecidas, pero fuertemente arraigadas y, por ello, muy capaces de soportar los vaivenes de la política emocional e identitaria al uso. Su incapacidad para la actuación concertada y la fulanización de sus organizaciones les ha llevado de ocupar transitoriamente el centro del escenario a desempeñar un papel secundario de posibles socios menores de los partidos tradicionales.

Y ha muerto una anomalía: España también tiene una extrema derecha al uso europeo, una formación de derecha radical, claramente situada “fuera del arco constitucional” partidaria de un neoliberalismo ortodoxo, caracterizada por un nacionalismo radical de corte identitario, de posiciones euroescépticas consecuencia de ese mismo nacionalismo, y en cuyo discurso tiene un papel central la hostilidad a la inmigración y la habitual combinación de miedo y odio a un Islam que no entiende, hostilidad mediante la que expresa el lado oscuro de todo nacionalismo identitario: el supremacismo y el temor a que la mixtura que la inmigración supone venga a alterar la diferencia étnica en la que se funda su “preferencia nacional”. Si agregan unas gotitas de conservadurismo cultural el coctel está preparado.

Que un sistema de partidos así, atrapado además por una doble ficción, la de la “mayoría progresista” que no existe ni en el Parlamento, ni en el sociedad civil, y la de los “bloques” de izquierda y derecha, ficción esta última que obliga a recordar la crítica al bloquismo que Ortega y Gasset introdujo en el “Prologo para españoles” de la “Rebelión de las Masas”, pueda hacer funcionar un sistema institucional pensado para competencia centripeta, la política racional y la necesidad de acuerdos de amplio espectro es algo que está por ver,

---

<sup>5</sup> Suponiendo que eso no sea una *contradictio in natura*.

### 4.- Terminando el viaje.

Terminado el viaje llega la hora de examinar los pros y los contras del sistema constitucional vigente. Desde la perspectiva de los rendimientos, que es la que corresponde, es indudable que el diseño general, en cuanto tal, ha resultado funcional y ha producido un sistema político razonablemente eficiente, al punto que España figura hoy en la categoría de democracia constitucional completa, cosa que no sucede con otros países de nuestro entorno, como Francia o Bélgica, que en algunas clasificaciones se califican de democracias imperfectas, y muy por encima de, pongamos por caso, los USA. Sin ir más lejos la clasificación más difundida (la de *the Economist*) nos coloca en el puesto diez de entre los Estados miembros de la UE<sup>6</sup>. Si nos situamos en el punto de partida, esto es en 1978, el cambio es espectacular. Las jeremiadas que en ocasiones podemos leer en los medios y que todavía recogen los tópicos del pesimismo nacional que vienen de la crisis de 1898 merecen ser ubicadas en el puesto indicado más próximo, es decir: la papelera.

Que el resultado haya sido exitoso no significa que no haya cosas que mejorar (a la postre estamos en el décimo puesto, margen para mejorar hay). Si el funcionamiento del sistema ha sido en general satisfactorio es preciso anotar que los rendimientos del mismo han seguido una curva descendente. El presente período constitucional puede a estos efectos dividirse en dos etapas cuya

---

<sup>6</sup> La encabeza Suecia con 9,39 puntos sobre diez, España obtiene 8.08 puntos sobre diez, por delante de Portugal (7.84), Francia (7,80), Bélgica (7,88), o Italia (7,70). Por su parte la Freedom House nos da 92 puntos sobre cien. En ambos casos las puntuaciones son altas en lo que toca a derechos civiles y políticos, rule of law o pluralismo, y ambas coinciden en señalar como componente más débil el funcionamiento del Gobierno.

divisoria podría situarse en torno a 1998. La primera registra una constante tendencia ascendente, en la segunda los defectos e inconvenientes comienzan a aflorar y aun cuando la tendencia no se invierte el sistema comienza a mostrar síntomas de deterioro por desgaste de materiales. Dos rasgos principales muestra esa evolución: de un lado las normas diseñadas para procurar una democracia “de consenso” se han conservado en su integridad, aun cuando desde mediados de los años noventa el sistema de partidos derivó en un sentido bipartidista con el consiguiente acompañamiento de la política de adversarios; del otro los principales partidos han evolucionado en el sentido del vaciamiento ideológico, con la consiguiente mengua de los “incentivos de identidad”, y, con ella, de los afiliados “creyentes”, de lo que se sigue un vaciamiento progresivo de su equipaje político, en parte compensado con el uso intensivo de las técnicas contemporáneas de comunicación, que permiten transitoriamente ocultar el proceso de vaciamiento interno de los partidos tradicionales. Cuyas insuficiencias se hallan en la raíz de la emergencia de actores políticos nuevos a partir de 2015.

Si hubiera que hacer un balance a la altura del año 2021 al efecto de señalar donde no se está funcionando adecuadamente y, en consecuencia, que cambios sería de interés, me parece necesario distinguir entre los cambios que reclaman las normas del bloque de la constitucionalidad, y aquellas otras que reclaman las prácticas y costumbres, en la vida real tan importantes o más que las primeras.

a) *Reformar las normas.*

El cambio primario que la situación actual de la normativa constitucional demanda es la incorporación de la pertenencia a la Unión Europea y sus consecuencias. Es un sinsentido que siendo miembros de la Unión desde 1985 la Constitución sea ajena a ese

hecho crucial. Si en algún punto la parálisis de la revisión constitucional es indefendible es sin duda alguna este.

Al menos dos puntos exigen esa revisión: en primer lugar por lo que afecta a los derechos los españoles son titulares de los derechos fundamentales de la UE desde el Tratado de Lisboa, de tal modo que contamos con dos catálogos de derechos, de los cuales uno, el europeo, es más amplio y detallado que el nacional y, como consecuencia, se produce la incongruencia de ser titular, pongamos por caso, del derecho a la buena administración cuando la Administración nos aplica el Derecho de la UE, pero no cuando nos aplica el nacional. Es en el ámbito de los derechos sociales en el que esa irregularidad es más importante. En segundo lugar no contamos con un sistema regular y eficiente que ordene tanto la “fase ascendente” como la “fase descendente” en lo que a la participación del Reino de España en la formación y aplicación de las normas de la Unión afecta.

El segundo cambio normativo necesario tiene una formulación muy sencilla: si tenemos un Estado federal a medio hacer es preciso completarlo. Y ello tanto por lo que afecta a las instituciones de gobierno como lo que toca a la determinación de las respectivas esferas de competencia. Va de suyo que ello implica una remodelación del conjunto de las instituciones de gobierno del Estado al efecto de que estas se configuren como las instituciones comunes que ahora no son y que exige la creación de órganos y procedimientos que faciliten la colaboración y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, cuyas carencias son uno de los grandes fallos del régimen existente, como el impacto de la pandemia ha venido a poner de relieve. La definición constitucional de los tipos competenciales y la conversión del Senado en una “Cámara de las Autonomías” parecen cambios mínimos indispensables.

El tercer cambio tiene que ver con el sistema de producción de representación. En este campo la generalización de un modelo diseñado para unas elecciones de transición y, por ello, de caso único, lleva tiempo mostrando carencias y limitaciones evidentes. Al menos tres son los cambios que parecen necesarios, y que podrían responder a una demanda social tan amplia como acreditada: en primer lugar establecer un sistema de elección principal que refuerce la centralidad del Congreso de los Diputados, toda vez que, en un Estado complejo como el nuestro, que registra fuertes tensiones internas, el órgano constitucional fundamental, aquel que expresa el “momento unitario” del sistema institucional es precisamente el Congreso, lo que exige de un lado igualdad del valor inicial del voto (hoy imposible por razón de la clave de representación); del otro un sistema que responda suficientemente a la demanda de una representación “justa”, esto es materialmente proporcional, aunque el precio sea mejorar la representación de los partidos nacionales de apoyo difuso. En segundo lugar una modificación sustancial del régimen jurídico de los partidos estableciendo reglas que impongan un gobierno interior efectivamente democrático, y generen incentivos favorables a un reclutamiento amplio y a una descentralización efectiva de su organización, el ejemplo de la ley alemana podría servir de guía. En tercer lugar el establecimiento de elecciones primarias, pero primarias de verdad: elecciones públicas con participación de los ciudadanos que lo deseen y control judicial.

Finalmente sería de desear una regulación racional de los institutos de democracia semi-directa. A mi juicio una regulación semejante a la italiana, tal y como figuraba en los dos anteproyectos constitucionales, merecería una atenta consideración.

b) *Cambiar usos y costumbres.*

## EL REGIMEN DEL 78. UN BALANCE

Que es el cambio más importante. Y que tiene un núcleo esencial: necesitamos partidos, pero no estos, es decir no necesitamos partidos de ideología imprecisa, cuando no vacua, en los que los afiliados que predominan no son los “creyentes”, sino aquellos que buscan “incentivos selectivos”, que tienen una estructura vertical dominada por un caudillo y su clientela. Y que, carentes de contenidos programáticos reconocibles, se vean forzados a esa clase específica de irracionalismo político e institucional que constituyen las estrategias basadas en el manejo de las identidades y las emociones.

Nuestros partidos, con las excepciones que haya que anotar (que desdichadamente no son muchas) registran tres defectos serios cuyo efecto acumulado permite entender que sean la institución política peor valorada por la ciudadanía: son partidos de escasa afiliación e influencia en cuanto asociaciones –que es lo que son-; adolecen de vaguedad ideológica y programática; han probado estar poseídos de lo que un político italiano describió como una “feroce voluntá totalitaria” que les ha llevado a la manipulación generalizada de las reglas que imponen elecciones por mayorías cualificadas para proveer instituciones con capacidad para limitar el poder de las mayorías. Y que ya nos han valido advertencias europeas serias en algunos casos delicados, como el del Consejo del Poder Judicial.

Positivamente necesitamos partidos con un perfil ideológico definido, con capacidad para generar “incentivos de identidad” y, por ello, de militantes “creyentes”, en los que se reconozca la pluralidad interna y que cuenten con una organización interna republicana y democrática. Y los necesitamos porque a la larga la política pública no puede resultar satisfactoria si la competencia política no se desarrolla entre partidos con capacidad para comunicar sociedad civil e instituciones de gobierno, si la competencia política se plantea en torno a factores emocionales

(irracionales de por sí) o identitarios y las posiciones se fijan mirando de reojo a los sondeos y las redes sociales...

Vivimos una democracia demoscópico/comunicativa porque con los partidos existentes no cabe otra posibilidad. Empero partidos de afiliación esquelética, estructura material rigurosamente caudillal, vacuidad ideológica, etc. están incapacitados, precisamente por la forma que han adquirido, para superar la distancia que separa una política emotivista de la atención a los problemas importantes que nos aquejan como sociedad. El problema principal no es tanto el populismo, estrategia que impregna a la mayoría de los partidos de defensa de la periferia con los que contamos, que constituye el eje en torno al cual giran el tercero y el cuarto partido del país, y que lleva camino de infectar a los restantes. La adopción de estrategias populistas no es sino la consecuencia de la falta o insuficiencia de partidos políticos serios, empero su generalización nos lleva, a medio plazo a la destrucción de la democracia constitucional: un escenario político dominado por estrategias populistas es el terreno ideal para que florezcan los demagogos. No debe extrañar que estos comiencen a hacer acto de presencia.

Ya nos lo advirtió Aristóteles hace dos mil quinientos años: una democracia en la que el demos está por encima de las leyes es el medio idóneo para procurar la fortuna de los demagogos y, con ella, su propia destrucción.

Alfara del Patriarca, Invierno de 2021.