



COLEGIO
LIBRE DE
EMÉRITOS

ESPAÑA 2025

España: Gobierno creciente,

Estado menguante

**(Una reflexión sobre la separación horizontal y
vertical de poderes)**

Roberto L. Blanco Valdés

Introducción

Estado democrático, separación de poderes y descentralización

La idea de que la democracia no puede existir sin una efectiva separación de los poderes del Estado ha ido asentándose en la opinión pública de gran parte de los países del planeta a lo largo de las dos últimas centurias con la fuerza de un auténtico prejuicio popular. A ello ha contribuido, sin duda, la reflexión de *los filósofos*: John Locke, primero; más tarde Montesquieu y los pensadores de la Ilustración; los teóricos del liberalismo en el giro de los siglos XVIII a XIX; y, ya en el tránsito del siglo XIX al siglo XX, los ideólogos de los movimientos democráticos. Pero la convicción de que sin división de poderes no puede asegurarse el mantenimiento de las libertades y derechos es también, y sobre todo, el resultado de los múltiples y en ocasiones descomunales descalabros que su concentración ha acabado provocando a lo largo de la historia. Una historia que iba a demostrar, trágicamente, lo que, apenas comenzada la andadura del Estado constitucional –de hecho, poco después de la aprobación, en 1787, de la Constitución de Filadelfia y del nacimiento, con ella, de la Unión americana– proclamaba uno de sus Padres Fundadores, James Madison, en *El Federalista*¹: que «la acumulación de todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean estas de uno, de unos pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía». No es casual, por eso, que fuese el propio Madison quien se preguntase «¿a qué expediente recurriremos entonces para mantener en la práctica la división necesaria del poder entre los diferentes departamentos, tal como la estatuye la Constitución?»; ni lo es, tampoco, el sentido de la solución que, en línea con sus predecesores, ofrecía entonces el norteamericano: «La única respuesta que puede darse es que como todas las precauciones de carácter externo han resultado inadecuadas, el defecto debe suplirse ideando la estructura interior del gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios de conservarse unas a otras en su sitio». Más allá de las particularidades propias de las diferentes épocas históricas y, dentro de cada una de ellas, de las diversas coyunturas nacionales, esa respuesta iba a ser, a

fin de cuentas, la que vertebraría los proyectos constitucionales en todo el mundo occidental desde finales del siglo XVIII hasta el presente. La historia del Estado constitucional será, de ese modo, en no pequeña medida, la de la evolución del principio de la separación de los poderes, que formulado en sus orígenes al servicio de los regímenes de la monarquía constitucional acabaría por configurarse, finalmente, en plena coherencia con los caracteres y exigencias de los sistemas democráticos².

Cuando los constituyentes españoles de 1978 trataron de construir en España una democracia que fuera equiparable a las ya existentes en el mundo se limitaron, por eso, a recoger en el texto de la Constitución una larga experiencia acumulada: dividieron los poderes, asentaron un parlamento bicameral, establecieron un régimen parlamentario en el que el presidente del Gobierno era elegido por la Cámara baja de las Cortes Generales, crearon un Consejo General del Poder Judicial para desgubernamentalizar la forma de gobierno de los jueces y alumbraron un Tribunal Constitucional que, entre otras funciones, debía garantizar que los órganos constituidos del Estado respetasen los mandatos contenidos en nuestra ley fundamental. Además, y por las razones que luego explicaré, prefiguraron las condiciones a las que habría de ajustarse un eventual proceso descentralizador, si se daba el caso de que los sujetos que tenían el poder de echarlo a andar así lo decidían. Transcurridos más de treinta años desde la aprobación de la Constitución y tres décadas desde la puesta en marcha del Estado autonómico español existen, sin embargo, signos preocupantes de esclerosis de las previsiones que la primera contenía en relación con la separación de los poderes y se evidencian, igualmente, poderosísimas razones para estar seriamente alarmados por la forma en que el segundo ha ido evolucionando poco a poco. Tanto, que no es exagerado afirmar, desde posiciones inequívocamente democráticas –las que no lo son no nos interesan más que como peligros potenciales– que nuestro sistema de división de poderes no logra ya cumplir las funciones que el constituyente quiso atribuirle, ni nuestro sistema autonómico es capaz de asegurar la compatibilidad entre descentralización y cohesión. Aunque cada uno de esos problemas tiene su propia sustantividad, ambos afectan, sin embargo, a la futura viabilidad de nuestro Estado: el primero, porque un régimen político en el

que han quebrado parcialmente sus elementos internos de equilibrio corre el riesgo de caer en una concentración de poderes que acabe por poner en serio riesgo la calidad del sistema democrático; el segundo, no sólo porque impide que la descentralización funcione como elemento de equilibrio interno del propio régimen político, sino porque pone en riesgo la cohesión sin la que aquel no es capaz de subsistir. De ser cierto este diagnóstico, que formulado ahora como hipótesis, trataré de argumentar en las páginas siguientes, mediante la explicación de los síntomas a través de las cuales nuestros males da la cara, nos encontraríamos en un círculo vicioso perversamente paradójico: por un lado, con un Estado en el que los poderes tienden a concentrarse desde el punto de su división horizontal (legislativo, ejecutivo y judicial) en manos del partido del Gobierno, del propio Gobierno y, en última instancia, de quien tiene la facultad de presidirlo, hasta hacer peligrar sus mecanismos internos de equilibrio; y por el otro, con un Estado, en el que, paralelamente, el poder tiende a fragmentarse desde el punto de vista vertical (Estado central y autonomías) de un modo que amenaza su misma pervivencia. Podría decirse, en conclusión, y por expresarlo brevemente, que la división horizontal de poderes políticos tiende a concentrarlos cuando debería dividirlos; y que la división vertical del poder territorial tiende a atomizarlo cuando se concibió con la finalidad de cohesionarlo.

Así las cosas, la quiebra galopante –por defecto o por exceso– de ese doble sistema de división de los poderes, que se diseñó en España cuando se puso en marcha el régimen político de la Constitución de 1978, es la que explica que nuestro país esté sufriendo el gravísimo deterioro institucional que hoy resulta perceptible para todos, deterioro que ha acabado por afectar, como resulta siempre inevitable en tales casos, al prestigio social de las instituciones de nuestro sistema democrático, actualmente por los suelos, según todos los estudios de opinión³. De hecho la distancia entre las previsiones constitucionales en materia de equilibrio de poderes y la realidad de ese equilibrio tal y como viene funcionando –es decir, tal y como *no* viene funcionando– en el sistema político español desde hace varios años es de tanta envergadura que resulta uno de los primeros motivos de preocupación de la ciudadanía. Y aunque es cierto que entre cómo se diseñan las instituciones

en las normas constitucionales y legales y cómo terminan aquellas funcionando de verdad suele haber siempre una distancia, no lo es menos que esta no puede ser cualquier distancia. Existe, de hecho, un punto a partir del cual el contraste entre el diseño y su aplicación práctica convierte a la segunda sencillamente en un auténtico esperpento que traiciona la letra y el espíritu de las normas hasta extremos que no resultan admisibles. Tal es, a mi juicio, la situación que atravesamos. Como, según acabo de apuntar, el objeto de estas páginas es argumentar de un modo razonado, y espero que convincente, este diagnóstico, comenzaré por referirme a la situación de los poderes de los Estado central, para centrarme luego en la dinámica del sistema autonómico español. Aunque ambos componentes de nuestro régimen político están inextricablemente unidos y relacionados entre sí, la disección del sistema resultante de su combinación será la única que nos permitirá llegar, a la postre, al corazón de un cuerpo enfermo: el de nuestro joven Estado democrático, que ha cumplido poco más de treinta años.

1. ¿Quién manda en el parlamento español?

La posición central del parlamento en el sistema de poderes que contempla nuestra Constitución se deriva, en teoría, de dos razones diferentes: en primer lugar, del hecho de que el gobierno es una emanación de la mayoría existente en el Congreso de los Diputados, cámara que no sólo designa a su presidente a través del voto de investidura sino que controla, además, al poder ejecutivo y a la administración que este dirige; en segundo lugar, de la circunstancia, no menos relevante, de que los jueces y magistrados están sujetos al imperio de la ley, de modo que es el parlamento el que a través de ella fija el parámetro jurídico con arreglo al cual los miembros del poder judicial han de realizar la función jurisdiccional que tienen asignada. Como es obvio, ni el primer hecho, ni la segunda circunstancia son privativos del sistema democrático español, sino característicos de las democracias parlamentarias existentes en los países de nuestro entorno geográfico y político cercano: en todos (con la excepción de la Francia semipresidencialista) el parlamentarismo determina una teórica subordinación del gobierno al parlamento; y en todos (salvo en los países *common law*, como el Reino Unido, donde el papel constitucional del juez

presenta importantes diferencias) los integrantes del poder judicial están sujetos, básica aunque no únicamente, a las leyes que aprueba el parlamento. Sin embargo, y como cualquier observador atento del funcionamiento de las democracias parlamentarias actuales podrá constatar sin gran esfuerzo, la descripción casi impresionista que acabo de realizar de las relaciones de supra y subordinación que mantienen entre sí los poderes legislativo, ejecutivo y judicial –o mejor, el primero de los tres con respecto a los restantes– se compadece mal con lo que sucede en realidad en nuestro país, aunque para ser claros, tampoco aquí el caso de España resulta tan peculiar como muchos quisieran suponer. Sea como fuere, en el primer apartado de este ensayo me propongo analizar los diversos elementos que condicionan, en mayor o menor grado, la respuesta a las dos preguntas que en esta esfera me interesa contestar: la de quién manda de verdad en nuestro parlamento y, unida a ella, la de si las supuestas relaciones de dominio de aquel sobre los poderes ejecutivo y judicial funcionan en realidad como las describe nuestra ley fundamental.

1.1. Partidos, política de la obediencia y poder piramidal

La circunstancia esencial que, con carácter general, determina la respuesta a esas preguntas resulta tan evidente que casi da vergüenza recordarla: el decisivo papel de los partidos en la vida del Estado, papel que ha ido consolidándose en los modernos sistemas democráticos hasta el punto de acabar por cobrar pleno sentido un concepto, el de *Estado de partidos*, nacido previamente para designar un tipo de régimen político que en su efectiva consolidación será posterior al asentamiento doctrinal del término con el que se le denomina⁴. De hecho, lo cierto es que acabarán por ser precisamente los Estados de partidos los que, pese a sus muchos vicios, degeneraciones y problemas, vendrán a posibilitar históricamente el funcionamiento inicial del parlamentarismo, pues serán las organizaciones partidistas las que permitirán la progresiva reducción de la situación de profunda inestabilidad que había caracterizado en sus inicios (por ejemplo, durante el período de entreguerras) a unos regímenes parlamentarios cuya falta de estabilidad resultaba directamente proporcional a la debilidad de los sistemas de partidos sobre los que aquellos se asentaban.

Pero el protagonismo de los partidos, no sólo indiscutiblemente positivo desde la perspectiva histórica que acaba de apuntarse, sino además ineludible en democracia, ha provocado en algunas de las que hoy existen en el mundo un fenómeno que no puede dejar de señalarse con gran preocupación: el de la colonización partidista de las instituciones. De este modo, y en lo que se refiere ahora a nuestro parlamento (aunque no solo al nuestro, ciertamente), ocurre que, una vez celebradas las elecciones, si de ellas, o de los pactos parlamentarios subsiguientes, surge un Gobierno capaz de resistir los embates de las diversas minorías, bien porque dispone del apoyo de la mayoría absoluta de la cámara (o, cuando resulta necesario, de las cámaras), bien porque pese a no disponer de tal apoyo, su ventaja es suficiente frente a una oposición que por presentarse muy fragmentada es incapaz de vetar su iniciativa y poner en peligro su estabilidad y permanencia, a las minorías no les quedará casi otro remedio que *esperar*. Es decir, las minorías tendrán muy pocas posibilidades no ya de derrocar al Gobierno, derrotando a la mayoría que lo apoya, sino incluso de ejercer eficazmente una labor de oposición tendente a modificar los *contenidos* de la acción del poder ejecutivo: su programa legislativo, su potestad reglamentaria o sus prioridades de gestión en cualquiera de ambos campos. Todo ello determina que la actividad parlamentaria de las minorías, y muy especialmente la de aquella –o aquellas– que han *sido* ya Gobierno y/o prevén que podrían volver a serlo eventualmente, se dirija de modo muy especial, y, en muchas ocasiones casi único, a debilitar a la correspondiente mayoría ante la opinión pública con el fin de promover, y conseguir, en su momento, un cambio en las preferencias del cuerpo electoral.

A esa dinámica ha contribuido, además, sin duda alguna, la *profesionalización* de las elites políticas y, dentro de ellas, la de las parlamentarias. Esa profesionalización, por virtud de la cual casi todos los representantes políticos de casi todos los partidos han acabado convirtiéndose en profesionales de la política, que ingresan en el ejercicio de la actividad pública muy jóvenes y lo hacen con la pretensión de continuar en ella de forma temporalmente ilimitada –una realidad que es observable en España, tanto en la esfera estatal como en la municipal y en la autonómica, con una claridad apabullante– ha provocado,

entre otros muchos, un efecto que ahora me interesa subrayar: el que Klaus von Beyme ha definido con el del *extrañamiento* del político con respecto a su profesión de origen⁵. ¿Qué consecuencia tiene sobre los parlamentarios que sustentan la mayoría de gobierno, o, en su caso, sobre los que conforman las diversas minorías que vertebran en conjunto lo que hemos dado en denominar *la oposición*, esa creciente profesionalización de su dedicación a la política, que ha acabado por hacer de unos y de otros políticos profesionalizados que viven materialmente de sus actividades públicas y tienen, además, la pretensión de seguir haciéndolo en tanto les sea posible mantenerlas? Las consecuencias son diferentes, ciertamente, en uno y otro caso (Gobierno y oposición) pero en ambos convergen, finalmente, en favorecer la dinámica apuntada. En efecto, la profesionalización ha contribuido, de una parte, a fortalecer la estabilidad de los gobiernos al estimular la disciplina de partido que es, como vimos, la llave que la garantiza. Los parlamentarios son en general muy disciplinados porque la indisciplina, de llegar a producirse, suele acarrear, con casi total seguridad, la pérdida del cargo a consecuencia de su no renovación, fenómeno favorecido por alguno de los caracteres del sistema electoral que más abajo estudiaremos. Y éste, que en cualquier caso resulta ser un castigo con efectos claramente disuasorios, los tiene mucho más cuando el parlamentario al que se exige disciplina como condición *sine qua non* para repetir en su día como candidato electoral, es un profesional de la política que vive materialmente de la misma y que, con frecuencia, no tiene otro medio de sustento alternativo.

Las consecuencias de la profesionalización sobre la oposición son paralelas, aunque su mecánica no sea plenamente coincidente. Los parlamentarios de la oposición y, entre ellos, sobre todo, los de la oposición mayoritaria, es decir, de la que tiene, en general, más opciones de llegar a ser Gobierno, dirigirán su acción muy especialmente al objetivo de desgastar a la mayoría y conseguir, tras tal desgaste, que la que lo es a la sazón deje de serlo, ocupando su lugar quien asume esa tarea de erosión: todo ello, claro está, con las miras puestas en lo que importa de verdad, es decir, en el Gobierno. Y es que la victoria electoral constituye, en cualquier caso, una inagotable fuente de recursos políticos para los partidos que la obtienen, que ven ampliadas de una forma extraordinaria sus posibilidades de «colocar candidatos en cargos públicos», su

objetivo esencial, según Giovanni Sartori dejó sentado, con acierto, hace ya tiempo⁶. Ello puede convertir la victoria en un objetivo *vital* para los grandes partidos, siempre compuestos por miles de profesionales de la política, y la pérdida del Gobierno –es decir, el paso a la oposición– en una auténtica catástrofe no sólo política sino personal para un montón de cargos públicos. El partido que obtiene la mayoría, tiene *el poder*, y controla, por lo tanto, los cientos de puestos públicos que dependen, directa o indirectamente, del Gobierno –*botín* que constituye un incentivo fundamental de la política–, mientras que el que está en posición minoritaria, aun cuando la diferencia entre una y otra no sea de más de 20 o 30 diputados sobre un total que pueden multiplicar por diez o quince esas cantidades, únicamente dispone de tantos cargos como asientos parlamentarios sea capaz de conseguir, asientos que la mayor parte de las veces no son sino considerados por casi todos los que los disfrutan como un medio para acceder a otras posiciones de poder. Por eso la estrategia de todo partido que ha estado en el Gobierno es volver a estarlo cuanto antes y la de toda fuerza política que tiene posibilidades reales de gobernar, por su posición relativa en el conjunto del sistema de partidos, es llegar a materializarlas con urgencia: entre otras razones, y no de las menos importantes, porque sólo así es posible mantener unas fuentes de reparto de las que muchas cosas, incluso la propia estabilidad interna del partido, pueden llegar a depender⁷.

Pero esos efectos de la política de partidos, perfectamente perceptibles en España para cualquier atento observador, se han visto agravados por la existencia en nuestro país de unas organizaciones políticas muy débiles (con muy pocos afiliados reales, más allá de los que figuran nominalmente como tales), que dependen en un porcentaje muy mayoritario de la financiación pública para su funcionamiento y que han estado sometidas en los últimos años a intensos procesos oligarquización que las han puesto, de hecho, en manos de un pequeño grupo de dirigentes, cuando no directamente del secretario general, si quien ocupa ese puesto en el partido desempeña al mismo tiempo el cargo del presidente del Gobierno: los casos de Felipe González en el Partido Socialista y, sobre todo, de José María Aznar en el Partido Popular y de José Luis Rodríguez Zapatero, de nuevo en el Partido

Socialista, lo atestiguan así con una absoluta contundencia. De hecho, lo ocurrido con nuestros partidos responde de un modo tan fidedigno como preocupante al inclemente, pero lúcido, análisis que, sobre las organizaciones partidistas en general, realizó hace dos décadas el filósofo alemán Hans Magnus Enzensberger, quien se ocupó del asunto con una claridad incomparable⁸ en un trabajo que, pese a algunas exageraciones críticas, constituye en mi opinión una de las más vivas, valientes y desmitificadoras reflexiones sobre el oficio del político moderno, sobre sus vicios y los peligros de burocratización de sus actividades. El punto de partida de Enzensberger consiste en presuponer, ante la visión social descalificadora de los políticos y de la actividad que desarrollan, que resulta «improbable, aunque sólo sea por razones estadísticas, que un sector de población X, en este caso la clase política, esté aquejado, en cierto sentido por naturaleza, de defectos de los que está libre el resto de la población». Tampoco los vicios que luego se describirán podrían explicarse, según el filósofo germano, como consecuencia de los medios de reclutamiento propios del oficio: «Aunque reclutamiento y carrera pueden hacer comprensibles ciertas desviaciones de la norma estadística, esos mecanismos de selección no lo explican, sin embargo, todo». No siendo, pues, la naturaleza de los miembros de la *clase*, ni la forma de reclutamiento capaces por sí solas de explicar su comportamiento, aquél se justificaría por la propia naturaleza del *oficio* que desempeñan los políticos. Un oficio, *la política*, sobre el que se explaya Enzensberger en una exhaustiva y descarnada descripción con la que resulta muy difícil estar en desacuerdo a poco que se conozca el mundo que describe. Ciertamente, la política supondría, según él, «el adiós a la vida, el beso de la muerte»: el político profesional y altamente burocratizado, «se entera sólo de aquello que el filtro que está para protegerlo deja pasar», sufre una «pérdida del lenguaje» pues sólo en círculos muy íntimos puede decir realmente lo que piensa –y ello en un oficio consistente, en gran medida, en hablar en público de modo casi permanente– y pierde igualmente de forma casi plena la soberanía sobre su propio tiempo. En conjunto, y ésta sería una de las conclusiones finales del análisis de Enzensberger, todas estas circunstancias se traducen en el «total aislamiento social» de los políticos, en un autismo social que es mayor cuanto más se progresa en la jerarquía del oficio: «Ese aislamiento –escribe el pensador alemán– es el que fundamenta su típico

enajenamiento de la realidad y el que explica porque él es normalmente, y con total independencia de sus capacidades intelectuales, el último que se percata de qué es lo que está pasando en la sociedad». Tal diagnóstico demoledor se completa con un último elemento, dado que el oficio político se caracterizaría por la extrema dificultad que los profesionales del mismo tienen para abandonarlo: «La carrera política funciona como una nasa. Tan fácil como resulta entrar en ella, tan escasa es la posibilidad de escaparse de ella. Al que se haya dejado atrapar tiene que parecerle como si sólo tuviera una salida: el camino hacia arriba». Las conclusiones de Enzensberger han sido analíticamente confirmadas, entre otros, por Klaus von Beyme cuando en su investigación, antes citada, sobre la profesionalización de los políticos, el conocido politólogo confirma plenamente algunos de los rasgos del *tipo ideal* que su compatriota nos aporta: así, por ejemplo, al poner de relieve que el proceso de profesionalización «conduce a un necesario extrañamiento del político con respecto a su profesión de origen», al afirmar que «en la percepción ciudadana, el *político profesional* sigue sin ser juzgado positivamente», o, finalmente, al demostrar cómo la profesionalización corre paralela con el descenso de la experiencia profesional de los miembros profesionalizados de la elite política, en el que «es este tipo de político el que cada vez aparece más frecuentemente»⁹.

¿Que consecuencias tiene todo lo apuntado desde el punto de vista que aquí nos interesa? Creo que dos fundamentales, muy importantes la dos en la medida en que ambas han contribuido en España de una forma decisiva, a mi juicio, al deterioro de la política y del equilibrio de poderes de nuestro sistema democrático. La primera se refiere a la caída en picado del perfil de los políticos profesionales, es decir, de su experiencia y preparación profesional para el desempeño de las responsabilidades, muchas veces importantísimas, a las que tienen que acceder. Aunque no es necesario aclarar que existen excepciones y que estoy hablando, obviamente, de tendencias generales, lo cierto es que, justamente estas tendencias han acabado por inducir un auténtico círculo vicioso en el interior de los partidos, al invertir el proceso de selección de elites que en ellos se realiza con carácter previo a la selección que lleva a cabo en elecciones el cuerpo electoral. Y es que las elites de bajo perfil político que dominan las organizaciones partidistas tienden, como ya hace un siglo señalara Robert

Michels al formular su célebre «ley de hierro de las oligarquías»¹⁰, a controlar el proceso de selección de los dirigentes inferiores con la vista puesta, generalmente, en evitar que a quien *manda* en cada escalón le puedan surgir competidores potenciales, lo que da lugar a que, en lugar de seleccionar a los *mejores*, se tienda a seleccionar a los *peores*, es decir, a los que son más fieles aunque posean menos cualidades. ¿Qué pueden hacer los electores para evitar este proceso invertido de selección de las elites políticas? Pues la verdad es que bien poco, pues la selección electoral –y más, como veremos, en un sistema de listas partidistas bloqueadas y cerradas– se realiza siempre sobre candidatos que previamente han escogido los partidos en un proceso oscuro y oligárquico.

Pero el dominio partidista previamente descrito tiene también una segunda consecuencia, íntimamente ligada a la que acaba de explicarse: que los partidos están completamente dominados por lo que sin exageraciones podríamos llamar la *política de la obediencia*, que, aunque no es exclusiva, por supuesto, de esas organizaciones, ha llegado a adquirir en ellas, y en algunos países, como el nuestro, de forma especial, caracteres verdaderamente patológicos. De este modo, los militantes partidistas no sólo están dominados por esa especie peculiar de patriotismo de partido, que les lleva a aceptar sin rechistar todo lo que en él la dirección (sea en el nivel que fuere) decide internamente, sino también a sujetarse a las ordenes e instrucciones de todo dirigente, individual o colectivo, que puede hacer progresar –o puede hundir– la carrera del militante con aspiraciones de ocupar un cargo público, como paso previo a ocupar luego otro superior, y otro, y otro mientras el partido mantenga su capacidad de colocación y de reparto. Esta dinámica de la obediencia, que ha ido dominando de forma creciente la política española hasta adueñarse de ella por completo, tiene, claro está, una traducción fácil de apreciar en el funcionamiento de las instituciones, se trate de gobiernos o de lo que ahora nos interesa, el parlamento. Y es que en sus grupos y sobre todo en el que sostiene al Gobierno –obsérvese, si no, nuestro Congreso de los Diputados– se ha instalado una dinámica que podría describirse como la del *poder piramidal* en varios escalones. Primer paso: el funcionamiento del Congreso de los Diputados lo controla por completo la mayoría parlamentario-gubernamental, es decir, la que forman el Gobierno y los diputados que lo sostienen en la cámara, bien con

mayoría absoluta cuando son de un mismo grupo, o bien sin ella, lo que fuerza al grupo mayoritario a recabar y negociar los apoyos para obtener –establemente o no– esa mayoría. Aunque, desde luego, la dinámica de funcionamiento del Congreso –no hablo del Senado, pues lo que allí suceda resulta prácticamente siempre irrelevante– no es la misma en un caso y en el otro (con mayoría absoluta o sin ella), lo que ahora me interesa destacar no varía esencialmente. Y ello porque los diputados hacen, como los jugadores de baloncesto en la cancha en la que defienden sus colores –y la comparación no es casual– lo que quien dirige el partido les indica. Segundo paso: en realidad, esa obediencia, sin duda necesaria para que el parlamentarismo pueda funcionar, no es el fruto –y este el problema– de la decisión que se ha adoptado en el grupo de que se trate en cada caso tras un debate abierto y colectivo y, en su caso, tras la oportuna votación si existen discrepancias, sino de las ordenes recibidas de quienes lo dirigen. Tercer paso: si el grupo es el del Gobierno, su dirección no hace otra cosa, en realidad, que transmitir las instrucciones que se han recibido del poder ejecutivo, que es, a fin de cuentas, quien controla el funcionamiento del parlamento a través de su grupo parlamentario y, en su caso, de sus eventuales aliados: controla el impulso del proceso legislativo, controla la aceptación de las iniciativas legislativas de las minorías y controla, en fin, la puesta en marcha de no pocos instrumentos de control, como, por ejemplo, la creación de las comisiones parlamentarias de investigación. Cuarto y último paso: si el Gobierno, como hemos tenido ocasión de ver en los últimos años en España, está también dominado por completo por la *política de la obediencia*, quien decide en realidad lo que se transmitirá a la dirección del grupo para que ésta lo comunique a los diputados no es otro que el presidente y, eventualmente, el grupo privilegiado de ministros que forman su sanedrín particular.

Esta descripción, que no coincide, claro está, con lo que cabe deducir de lo que establecen los reglamentos de las cámaras ni, tampoco, con lo que se lee habitualmente en los manuales de derecho parlamentario o constitucional significa, dicho en dos palabras, y para dar respuesta a la pregunta que teníamos pendiente, que quien, en última instancia, *manda* en el Congreso de los Diputados es el poder ejecutivo cuando no directamente el presidente del Gobierno. Habrá, sin duda, quien considerará exagerada esta afirmación. Tal

grupo de lectores me permitirá, quizá, una recomendación: que se molesten en analizar cómo se produjo entre el 26 de agosto y el 7 de septiembre de 2011 algo políticamente tan relevante como una reforma de la Constitución¹¹. Pues ese proceso de reforma –el más importante de los que pueden acometerse en la esfera de la acción legislativa del Estado– constituye un ejemplo insuperable de lo aquí acaba de explicarse: la reforma constitucional tuvo su origen en un pacto cerrado en secreto, prácticamente de la noche a la mañana, entre el presidente del Gobierno y el líder del PP, que no fue conocido ni siquiera por sus colaboradores más cercanos. Traslado a las Cortes Generales, y pese a la importante oposición a la reforma que existía en uno de los dos partidos que de forma tan peculiar decidieron impulsarla –el Partido Socialista– lo cierto fue que la reforma se aprobó, sin debate interno alguno en los partidos Socialista y Popular y sin discusión en sus grupos parlamentarios respectivos en las dos cámaras de las Cortes, en tan sólo ¡doce días!, sin que entre los parlamentarios del grupo socialista se produjera más que una única fuga en la votación final de la propuesta conjunta de reforma. La política de la obediencia y la práctica de un rígido poder piramidal se pusieron entonces de relieve con una claridad que nos exime de ulteriores comentarios. Esa política y esa práctica se han visto favorecidas además, sin duda alguna, por una de las dos características de nuestro sistema electoral, que paso a resumir seguidamente.

1.2. El sistema electoral del Congreso y la dinámica de separación de poderes (vertical y horizontal)

En realidad, el conocimiento de algunos de los caracteres básicos de nuestro sistema electoral resulta necesario para un mejor entendimiento de la auténtica densidad de los dos riesgos que, según se apuntaba inicialmente, amenazan al Estado que hemos acabado construyendo: los que afectan, respectivamente, a los regímenes de división horizontal y vertical de sus poderes. Y ello porque, vista la irrelevancia del Senado, que coloca al Congreso de los Diputados como la única cámara que cuenta de verdad en la vida política española, la combinación de dos de las diversas disposiciones que regulan su elección (el reparto de escaños de la cámara, por un lado, y las listas bloqueadas y cerradas por el otro) ha dado lugar a un sistema electoral que beneficia a los grandes partidos y perjudica a los medianos y pequeños, entregando, además,

en todos ellos, una inmensa capacidad de control a sus respectivas direcciones. Lo segundo afecta a la división horizontal, según de inmediato explicaré; lo primero, a la división vertical, como al acabar esa explicación hemos de ver.

Como en España sabe todo el mundo, nuestro sistema electoral para el Congreso exige a los electores optar entre listas cerradas y bloqueadas de partido: *cerradas*, porque ninguno de los candidatos de la lista puede ser eliminado de ella para colocar a otro en su lugar; y *bloqueadas*, porque no puede el elector alterar el orden en que los candidatos van colocados en la lista, orden que determinará sus posibilidades reales de elección. Para expresarlo de una forma que resulte fácil de entender: los partidos –es decir, sus direcciones, que son las que hacen la listas con un grado de autonomía siempre muy alto, por más que tal grado dependa con frecuencia de las diferentes coyunturas en las que las organizaciones partidistas pueden encontrarse debido a múltiples factores– tienen en sus manos el poder de decidir sobre el futuro de sus representantes en las Cortes Generales (y también, por supuesto, en el parlamento europeo, en los parlamentos autonómicos y en los ayuntamientos) no ya expulsándolos de las candidaturas de las que en la anterior elección formaron parte, sino mediante el sencillo expediente de *bajarlos* en la lista hasta un puesto que no garantice la reelección o que asegure que aquella no tendrá lugar. Con el grado de fiabilidad que hoy ofrecen las encuestas, el margen de error para premiar al militante obediente y castigar al díscolo o discutiador se ha reducido de forma sustancial, de modo que en realidad el poder de los partidos para incluir o no a los candidatos en la lista o hacerlo en un puesto o en el otro –cosas ambas que los electores que quieran votar al partido del que se trate en cada caso han de aceptar según les venga– han convertido el proceso de elección en un proceso de *doble confianza*, por virtud del cual el elegido no sólo debe contar con la del electorado que lo vota, sino, también, y previamente, como condición indispensable, con el apoyo del núcleo dirigente del partido que decide proponerlo. No es necesario insistir mucho en cómo afecta ese poder de las oligarquías partidistas a la *política de la obediencia* y a la *práctica del poder piramidal* que explica, según previamente se veía, el funcionamiento del

Congreso, aunque no sólo del Congreso sino, en realidad, el de la práctica totalidad de las instituciones representativas del Estado, cuyos miembros, con la única excepción del Senado, se eligen a través de un sistema de listas cerradas y bloqueadas. De hecho, la excepción senatorial, donde los electores pueden conformar su propia lista con candidatos de partidos diferentes (lo que se llama técnicamente *panachage*), sin que, sin embargo, utilicen casi nunca esa posibilidad que el sistema les ofrece, podría considerarse que vienen a confirmar la escasa utilidad que tendría abrir las listas del Congreso, donde quizá acabaría por suceder lo que ya acontece en la cámara alta. Queda la duda de si los electores se verían más estimulados a utilizar las posibilidades del sistema de listas abiertas para elegir una cámara cuyos poderes, aunque muy condicionados por lo que previamente se ha apuntado, no resultan, en todo caso, meramente aparentes, como lo son los del Senado.

En cualquier caso, lo cierto es que, el sistema electoral del Congreso produce también efectos notables sobre el funcionamiento del sistema de separación vertical de los poderes estatales, lo que exigirá ahora una explicación más detallada. El origen del problema reside en la decisión de nuestro legislador constituyente de convertir una preexistente división territorial, la provincial, en división electoral del territorio para las elecciones generales, que acabaría por serlo también, en general, para los comicios autonómicos. Tal opción dejaba planteados problemas de no pequeña relevancia, a la vista de la gran diferencia poblacional existente entre las distintas provincias españolas: desde unas cuyo censo electoral apenas alcanza a unos pocos miles de electores hasta otras donde su número supera los cientos de miles e incluso la cifra del millón, o dos millones. A esa opción del constituyente, que impedía establecer una nueva división del territorio solo a efectos electorales –división, por tanto, susceptible de resultar más racional en ese campo–, se añadiría después la del legislador orgánico, quien, recogiendo el principio establecido en la legislación electoral provisional que estuvo vigente en España desde la publicación del Real Decreto-ley de 1977 sobre normas electorales hasta la aprobación de la ley orgánica de régimen electoral general en 1985, mantuvo en dos el número de escaños iniciales asignados a los distritos provinciales, en lugar de reducir tal mínimo a uno como hubiera sido quizá más deseable, sobre todo si se

hubiese pretendido incrementar (lo que no fue el caso, desde luego) la proporcionalidad del reparto interprovincial de los escaños. La consecuencia de fijar en dos el mínimo inicial de escaños asignados fue la de sobrerrepresentar a las provincias despobladas en la misma medida en que se infrarrepresentaba a las pobladas. Esa doble circunstancia (el que tan solo 248 de los 350 diputados a elegir se repartieran en función de la distribución interprovincial de la población, unida a las grandes diferencias demográficas existentes entre las provincias españolas) dio lugar, en suma, a una gran desproporción en el coste de los escaños en las diferentes provincias españolas, desproporción que suele ejemplificarse con los casos extremos de Soria y Barcelona: mientras el coste del escaño ronda en la primera de esas dos provincias la cifra de los 20.000 votos, se multiplica por seis en Barcelona, hasta alcanzar la cifra aproximada de 120.000.

Pero la constitucionalización de la provincia como distrito electoral determinó, igualmente, la existencia de un alto número de distritos provinciales de tamaño reducido, entendiendo, claro, técnicamente por tamaño del distrito el que se deriva no de su extensión territorial sino del número de escaños que tiene atribuidos y considerando, como es norma general en la sociología electoral, que son pequeños los distritos con siete o menos de siete escaños asignados. En tal contexto, cobra toda su relevancia el dato de que en nuestro sistema electoral para el Congreso algo más de una treintena de sus distritos repartan seis escaños o menos, pues ello significa que en todos y cada uno de ellos cualquier fórmula electoral proporcional ve condicionada, y constreñida, su capacidad de mantener la proporcionalidad entre el reparto de los escaños y los votos. Es bien conocida, en esa línea, la «ley electoral» formulada, entre otros, por Douglas W. Rae (en su obra *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*¹²) o por Dieter Nohlen, quien en su *Sistemas electorales del mundo*, la apunta con toda claridad: «Cuanto mayor es la circunscripción mayor es la proporcionalidad. Por el contrario la elección en circunscripciones pentanominales e, incluso, más pequeñas, es una elección mayoritaria»¹³. No es por ello de extrañar que algunos politólogos españoles hayan llegado a subrayar que, visto en conjunto, el sistema vigente en España para la elección del Congreso de los Diputados no resulta, en realidad un sistema electoral

proporcional, por más que así lo exija el artículo 68 de la Constitución, sino más bien, teniendo en cuenta sus efectos desproporcionadores, uno que debería ser incluido dentro del grupo de los mayoritarios, es decir, de aquellos que no tienden, como los proporcionales, a traducir de una forma adecuada al reparto de los votos el de los escaños parlamentarios, sino que otorgan una muy notable prima de ventaja, cuando se procede a realizar tal traducción, a los partidos más votados en detrimento de los que menos votos han logrado obtener en el correspondiente proceso electoral.

De hecho, el resultado final que se deriva de la combinación de las distorsiones apuntadas no es otro que el de que nuestro sistema electoral viene a potenciar los efectos desproporcionadores de la fórmula electoral elegida por el legislador orgánico para traducir votos en escaños –la fórmula D’Hondt–, de modo tal que en el reparto conjunto de los escaños del Congreso resultan claramente favorecidos los partidos grandes y medianos y no menos claramente perjudicados los pequeños, salvo cuando los pequeños son partidos de ámbito no estatal, que compiten en un territorio limitado y concentran allí todos sus votos. Basta con dividir, tras cada elección para el Congreso, el número total de votos obtenidos por los dos grandes partidos –o por esos partidos de ámbito no estatal en sus Comunidades respectivas– entre el número de escaños que han obtenido tras las operaciones de escrutinio y asignación de asientos en la cámara; con realizar luego la misma división en relación con los partidos más pequeños; y con comparar, en fin, los muy diferentes cocientes resultantes de las primera y de la segunda operación.

Ese sistema ha tenido la obvia ventaja de favorecer la formación de Gobiernos estables, como lo demuestra el hecho de que la mayor parte de los existentes en España desde 1977 han agotado su período de mandato cuatrienal, si no en estrictos términos legales, si desde el punto de vista político, en la medida en que un adelanto de unos pocos meses no altera esa realidad. La cara negativa de esa otra positiva se ha concretado en el castigo que con el sistema electoral del Congreso han venido sufriendo desde el principio los partidos pequeños no nacionalistas o regionalistas, es decir, aquellos que compiten en el conjunto del territorio nacional, como lo demuestran de un modo concluyente el caso de AP

y del PCE, primero y el de Izquierda Unida con posterioridad. Ello ha significado, a fin de cuentas, que cuando el gobierno nacional carece de la única mayoría que garantiza la estabilidad sin contar con otras fuerzas (la absoluta) no tiene más partidos en que apoyarse para conseguirla en el Congreso que los de ámbito regional, lo que ha provocado que, sobre todo el nacionalismo vasco y el nacionalismo catalán, hayan tenido en la vida política española y en su sistema de equilibrios institucionales un protagonismo muy superior al que se deriva de su concreta fuerza electoral, aspecto ese del problema sobre el que más adelante habremos de volver. Cerraremos este estudio sobre la influencia de la forma de elección y (real) funcionamiento del Congreso en los desequilibrios de nuestro sistema de balanza de poderes constatando la absoluta de irrelevancia del Senado como elemento útil para hacer efectivo algún tipo de equilibrio a ese respecto.

1.3. Un parlamento bicameral de una sola cámara

Pensará el lector, y tendrá al pensarlo toda la razón, que dos hechos contradictorios no pueden ser verdad al mismo tiempo. Y que, por ello, caracterizar como bicameral a un parlamento (lo que supone afirmar que se compone de dos cámaras) y sostener seguidamente que tiene una nada más, solo puede ser fruto de la ignorancia o del error. Solicito, pues, del lector, un voto de confianza para explicar el sentido de mi tesis: que el parlamento es bicameral en el terreno *virtual*, pero monocameral en el *real*. Y es que en España tenemos, en efecto, un parlamento con dos cámaras (el Congreso de los Diputados y el Senado) lo que supone, entre otras, cosas, que en las elecciones legislativas designamos a los miembros de una y otra y que en los Presupuestos Generales del Estado se consignan partidas para hacer frente a los grandes gastos que la existencia de ambas cámaras suponen. Pero que, paralelamente, esa duplicidad de representaciones no añade nada sustancial ni en el ámbito de la acción legislativa del Estado, donde, con muy pocas excepciones, el papel del Senado es prácticamente irrelevante, ni en la esfera del control del gobierno y la administración, función esa que, con las particularidades que veremos, se desarrolla, cualitativa y cuantitativamente, en el Congreso. Dicho aún más claramente: políticamente hablando, nuestro parlamento es, de hecho, monocameral, pues sólo el Congreso de los

Diputados existe de verdad en el proceso legislativo y en el proceso de control sobre el Gobierno y la administración que de él depende.

Ello no es en absoluto de extrañar pues el bicameralismo fue, en realidad, un fenómeno del siglo XIX que nació vinculado a la obsesión conservadora por controlar los posibles impulsos de cambio (*arrebatos*, decían de ellos quienes los temían como al fuego) de las cámaras bajas elegidas a través de sufragio censitario –pero elegidas al fin y al cabo–, frente a unos Senados oligárquicos y de composición total o parcialmente aristocrática. Esos senados, creados a imitación de la Cámara de los Lores del originario parlamento de Inglaterra, fueron perdiendo poco a poco protagonismo político e institucional a lo largo del siglo XIX y acabaron desapareciendo o convirtiéndose en instituciones meramente decorativas, de modo que la existencia de dos cámaras sólo lograría persistir como consecuencia de la existencia de su otra versión, la del bicameralismo federal, que nació, en 1787, con la Constitución aprobada en Filadelfia. De este modo, las segundas cámaras que hoy perviven en el mundo, o no tienen una finalidad bien definida y resisten como simples reminiscencias del pasado (la mencionada Cámara de los Lores constituye un ejemplo inmejorable), o se justifican por su carácter supuestamente federal: *supuestamente*, porque la mayoría de las que existen en los Estados federales no tienen en realidad ese carácter, bien porque no son estructuralmente federales, bien porque no lo son desde una perspectiva funcional o bien, lo que es frecuente, porque no resultan federales en realidad desde ninguno de los dos puntos de vista¹⁴. Lo que no quiere decir, por supuesto, que todas ellas carezcan de cualquier utilidad como contrapeso al poder de las cámaras bajas de sus parlamentos respectivos: el Senado de EEUU no es federal más que desde el punto de vista de su elección (dos senadores por Estado), pero tiene, entre otros, el importantísimo poder de refrendar (o no) un amplio abanico de nombramientos presidenciales (el llamado *advice and consent of the Senate* o consejo y consentimiento del Senado), lo que lo convierte en un elemento de indudable equilibrio de poderes dentro del sistema de *checks and balances* norteamericano.

El Senado español, que la Constitución define como cámara de representación territorial, representa en realidad a las provincias, lo que ha dado lugar a que se convierta a la postre en una institución, no sólo funcionalmente inútil, sino disparatada desde el punto de vista de su composición interna. Lejos de una representación de tipo territorial, que exigiría, bien que todas las Comunidades Autónomas tuviesen idéntica presencia en el Senado (como acontece en Norteamérica con sus estados federados), o bien una presencia más o menos proporcional al porcentaje de su población sobre el conjunto nacional (como sucede en otros Estados descentralizados), las Comunidades españolas están representadas en el Senado en una relación que en muchas ocasiones resulta inversamente proporcional a su número de habitantes, pues el número de senadores que aquellas tienen asignados no depende de esa variable sino del número de provincias que las forman. No es de extrañar, en tal contexto, que durante años haya venido repitiéndose hasta la saciedad que la finalidad de la reforma del Senado debería ser la de transformarlo en una «auténtica cámara de representación territorial», es decir, en una cámara en la que no estén, como hasta ahora, representados electores, a través de los partidos que han votado, sino sólo, o prevalentemente, *territorios*. ¿Cómo hacerlo? Durante mucho tiempo se ha trabajado con la hipótesis de que para alcanzar ese objetivo sería suficiente, desde el punto de vista estructural, con disponer que todos los senadores que lo forman fueran elegidos por las asambleas autonómicas, lo que exigiría, nada más, reformar el artículo 69 de la Constitución para suprimir en él la figura de los senadores provinciales. Aunque el entusiasmo de los partidarios de esta iniciativa ha corrido siempre parejo a la inexistencia de cualquier razonable explicación de por qué debería suceder en el futuro lo que es evidente que no ha sucedido durante más de treinta años, aquella gozó, pese a todo, de gran predicamento hasta no hace mucho tiempo. Finalmente parece haberse aceptado, sin embargo, lo que en relación con ella resulta de una evidencia apabullante: que no hay ninguna razón, sino más bien todo lo contrario, para suponer que esos senadores, hoy provinciales, que pasarían, tras la reforma, a ser elegidos por los parlamentos autonómicos, fueran a comportarse y actuar de una manera distinta de como han venido haciéndolo hasta la fecha la porción de miembros de la cámara de elección autonómica indirecta que han sido designados por los diferentes parlamentos

regionales: como senadores de partido, que se agrupan por partidos y no por territorios, y que votan y actúan en la cámara en función de la disciplina de partido y no de una hipotética vinculación territorial determinada por su procedencia regional. Esos senadores elegidos por las asambleas autonómicas no serían así, de ningún modo, senadores que representasen el interés de su respectivo territorio, sino, al igual que los actuales senadores, y que los actuales diputados, el interés de su respectivo territorio... según la consideración a tal efecto del partido, y del grupo parlamentario, al que pertenece cada uno. La situación sería, para decirlo sin rodeos, la que es hoy, por lo que no se adivina la utilidad que podría acabar teniendo una reforma constitucional que no haría más que conducirnos a donde claramente estamos ya.

La aceptación de esta evidencia ha llevado a aquellos defensores de la reforma del Senado que siguen confiando todavía en la posibilidad de territorializarlo de una forma práctica efectiva, a dar un paso más, que sería, según ellos, el único que podría *salvar* a la cámara alta de nuestro parlamento: el consistente en proponer un Senado en el que no estén presentes los territorios, sino quienes en cada caso los gobiernan o, lo que es lo mismo, en proponer la introducción en España de un cámara alta similar a la que en Alemania representa a sus estados, el *Bundesrat*, en el que se expresan en realidad los gobiernos de los *Länder*. La propuesta, audaz sin duda, no valora cabalmente, a mi juicio, dos hechos relevantes: primero, la peculiar naturaleza del *Bundesrat* germano, que, además de carecer de parangón en cualquiera de los Estados federales existente en el mundo, resulta inexplicable sin tener a la vista la historia de Alemania y en concreto la de su unificación, en la que el *Bundesrat* diseñado por la Constitución imperial de 1871 jugó un papel muy relevante para salvar la desconfianza existente entre los príncipes de los territorios alemanes hacia la hegemonía de Prusia en el proceso de formación del nuevo Estado¹⁵; segundo, que, aunque con la introducción de un Senado similar al *Bundesrat* podría alcanzarse el objetivo perseguido –conformar una cámara de auténtica naturaleza territorial– es muy poco probable que con ello se diese solución a los problemas que con tal tipo de Senado quieren resolverse: todos los relacionados con la ausencia de una institución efectiva de colaboración

multilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí. Y no lo es por una razón fundamental: porque ese nuevo Senado tendería a igualar la posición de todas las Comunidades que conforman el sistema, igualación que ha sido rechazada desde el principio por los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña, que son los que han dificultado hasta el presente todo intento real de caminar hacia una multilateralidad que podría debilitar, e incluso eliminar a medio plazo, las relaciones privilegiadas de bilateralidad de las que se han beneficiado. Todo ello indica, en suma, que quedan, en relación con el Senado, dos caminos. El primero sería reformarlo en un sentido *tradicionalmente* federal, lo que, aun cambiando su composición disparatada, significaría a la postre, según demuestra el derecho comparado de los países federales, convertirlo en una institución que, al estar dominada por el mandato de partido, funcionaría internamente y jugaría un papel político no muy diferente al actual, salvo, claro está, que –siguiendo, por ejemplo, el modelo norteamericano– se le otorgaran potestades de control de las que carece en el presente y que el Senado se eligiese, para hacerlas efectivas, a través de un procedimiento que garantizase que su composición interna no reproduce la relación entre mayoría y minorías existente en el Congreso. El segundo camino, ciertamente menos arriesgado que el primero, sería el consistente, pura y simplemente, en suprimirlo, una vez constatado que como está no sirve para nada y que hacer de él un Senado federal supondría igualarlo a los Senados en realidad no federales existentes de los Estados de ese tipo¹⁶. Sea como fuere, la conclusión esencial que ahora me interesa destacar es que, más allá de su incierto futuro, el Senado no es, en la actualidad, un elemento de equilibrio interno del poder del parlamento y, en consecuencia, del sistema político español. Para entendernos, el Congreso decide y, salvo en casos muy contados, el Senado acaba siempre por plegarse, la mayor parte de las veces sin mayor dificultad, a su soberana voluntad.

El panorama final que resulta, en conclusión, del análisis de la estructura interna de las Cortes Generales y de la forma de elección y modos de funcionamiento del Congreso de los Diputados no parece, ciertamente, muy alentador, en la medida en que la combinación de todos esos diversos elementos no contribuye, sino más bien todo lo contrario, a fortalecer el sistema de equilibrio de poderes

que una democracia sana y vigorosa necesita para hacer frente con una razonable garantía de éxito a la tentación que asalta de modo permanente a los partidos que la administran y a los profesionales de la política que con mano férrea los controlan: la de concentrar los poderes de forma progresiva. Así, nuestro bicameralismo no funciona como sistema interno de equilibrio en el seno del poder legislativo; al mismo tiempo, el Congreso, que es la cámara que domina en el conjunto, aparece, a su vez, políticamente dominado, en gran medida, por el poder ejecutivo. Es cierto que existe un factor de equilibrio de poder por parte de las minorías cuando la mayoría parlamentario-gubernamental no es absoluta: pero el funcionamiento en España de esa posible contrabalanza de poder durante las tres décadas que lleva en vigor nuestra Constitución tampoco supone, por lo que en su momento se dirá, una pieza funcional del sistema español de *checks and balances*. Un sistema, por lo demás, en el que el parlamentarismo ha ido cediendo terreno a un tipo peculiar, y algo fantasioso, de presidencialismo.

2. Modelo parlamentario y realidad presidencial

La Constitución española dispone que «el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión». Pese a su rotunda claridad, este precepto no da completa idea, sin embargo, de la verdadera trascendencia de la posición constitucional del presidente en el seno del Gobierno. Es precisamente el análisis detallado de esa posición el que permite constatar la fuerte *presidencialización* de nuestro parlamentarismo, presidencialización que exige conocer en primer lugar los caracteres jurídicos esenciales y la naturaleza política definidora del modelo parlamentario diseñado en la Constitución y estudiar luego las tres esferas esenciales a través de las cuales se explicita jurídicamente la parlamentarización.

2.1. La apuesta constitucional por la estabilidad gubernamental

El sistema de equilibrio interorgánico previsto en la Constitución española de 1978 resulta de una extrema sencillez y de una lógica casi matemática: el Gobierno nace tras la investidura, por el Congreso de los Diputados, del

presidente que lo nombra, investidura que genera el alumbramiento de una mayoría parlamentaria-gubernamental estable cuya vocación no es otra que la de mantenerlo durante todo el período de duración de la legislatura. Pudiera ocurrir, en cualquier caso que, por diversas circunstancias, aquella mayoría se debilitase, eventualidad frente a la cual el presidente del Gobierno dispone de la posibilidad de presentar ante el propio Congreso una cuestión de confianza dirigida a cohesionarla, de forma que si el presidente no es capaz de conseguir ese objetivo, la cámara deberá investir a un nuevo en su lugar. Además de esta primera posibilidad, prevé la Constitución una segunda: la de que, por las causas que ello fuera, se quebrase la mayoría parlamentaria-gubernamental, caso en el cual el Congreso puede generar en su seno una mayoría alternativa y, mediante la aprobación de moción de censura constructiva, sustituir al Gobierno que ha perdido el apoyo de la cámara por otro alternativo que exprese la nueva mayoría en él surgida. Moción de censura y cuestión de confianza: tales son los mecanismos concretos de exigencia de responsabilidad al gobierno por las Cortes regulados en la Constitución para dar eficacia al principio general de responsabilidad que en aquella se consagra: «El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados». Pero la propia norma constitucional prevé también una tercera eventualidad: la de que la misma cámara que, de hecho, ha retirado su apoyo a la mayoría surgida con la investidura del presidente del Gobierno no sea capaz, sin embargo, de generar una mayoría alternativa estable que garantice la gobernabilidad: en este último supuesto el propio presidente dispone de la llave para dar salida a ese bloqueo mediante la convocatoria anticipada de elecciones generales.

Según es fácilmente comprobable a partir de lo que acaba de exponerse, la contemplación conjunta de los dos mecanismos previstos en la Constitución para hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno conduce a una clara conclusión: la de que el legislador constituyente realizó una fuerte *apuesta*, si así puede expresarse, en favor de la estabilidad gubernamental. Ello se deduce, en primer lugar, del carácter constructivo de la moción de censura que, al exigir un candidato alternativo a aquel al que quiere derribarse, y según la historia transcurrida desde la aprobación de la Constitución ha demostrado,

dificulta extraordinariamente su aprobación por el Congreso. Obviamente, resulta mucho más remota la posibilidad de generar una mayoría alternativa a la existente en cada caso, que una simple mayoría de rechazo dispuesta a derribar al Gobierno que ha visto cómo se quebraba la mayoría que lo sostenía tras la investidura de su presidente. Pero la apuesta por la estabilidad se deduce también, en segundo lugar, y en no menor medida, de las diferentes mayorías previstas por el legislador constituyente para la sanción jurídica de los dos mecanismos de equilibrio que se han analizado: mayoría absoluta para la censura, es decir, para derribar a un presidente invistiendo a otro automáticamente en su lugar; mayoría simple, en segunda vuelta, para la votación de investidura y también para la aprobación de la cuestión de confianza, es decir, para que el Congreso elija o confirme al presidente y, por tanto, a su Gobierno. Esa apuesta por la estabilidad gubernamental, plenamente justificada si se tienen en cuenta datos históricos (la muy negativa experiencia a ese respecto de la II República española) y elementos de derecho comparado (el disparatado funcionamiento del parlamentarismo en la República italiana durante la segunda mitad del siglo XX), lo era, también, en todo caso, a favor del poder del presidente, lo que iba a contribuir, junto con los elementos que se analizarán seguidamente, a favorecer la presidencialización de nuestro parlamentarismo.

2.2. El parlamentarismo *presidencialista* español

He tratado previamente de las tres esferas (investidura, censura y confianza) a través de las que se explicita en el sistema político español la apuesta por la estabilidad de nuestro parlamentarismo. Según se explicará seguidamente, todas contribuyen a dotar al presidente de un gran protagonismo en el funcionamiento del sistema, sobre todo si, como sucede en España, las condiciones políticas apuntan en la misma dirección.

El protagonismo presidencial se deriva en primer lugar, y antes que nada, del propio diseño del sistema de balanza de poderes realizado en su día por los constituyentes españoles, sistema que aparece decisivamente condicionado por la regulación constitucional del mecanismo de elección del Gobierno por el Congreso de los Diputados. De este modo, la fuerte posición del presidente en

nuestro régimen político se deriva, antes que nada, del tipo de mecanismo constitucional a través del cual es designado: la denominada *votación de investidura*. Y es que el Gobierno nace tras la elección parlamentaria de su presidente, pues sus miembros serán nombrados y separados por el Rey a propuesta del presidente recién elegido, propuesta que incorpora la auténtica decisión política del nombramiento, que, obviamente, el Rey se limita a formalizar externamente. La decisión presidencial es jurídicamente libérrima, por más que cada presidente pueda estar políticamente condicionado por la correlación de fuerzas existente en su propio partido o el seno de la mayoría, homogénea o de coalición, que lo ha elegido. La califico de libérrima, porque el candidato que solicita a la cámara la investidura presidencial no tiene por que informar en ningún momento a los diputados del Congreso de cuál es el Gobierno que formará si es investido, siendo además ésta la práctica seguida en España desde los momentos iniciales del período democrático actual. La trascendental significación jurídico-política de la investidura del presidente por el Congreso de los Diputados no se deriva tanto de las informaciones que el candidato transmitirá a la cámara sobre la composición de su Gobierno o el programa que, llegado el caso, aquel intentará desarrollar, cuanto del hecho de que el de la investidura es el momento en que se produce la conformación misma de esa mayoría parlamentario-gubernamental.

De la investidura emerge, pues, un presidente muy fortalecido, que lo estará todavía más si el partido que lo apoya goza de mayoría absoluta en el Congreso y más aún si se dan las condiciones políticas precisas, es decir, si quien ha sido elegido presidente ejerce un sólido liderazgo en el interior de su partido. El predominio presidencial en el sistema español de balanza de poderes no se deriva exclusivamente, en todo caso, de la forma concreta en que se lleva a cabo la investidura del presidente, sino también de su protagonismo en el desarrollo parlamentario de los tres mecanismos de equilibrio que han sido analizados previamente: del hecho de que sea el presidente del gobierno quien adopte la decisión de someterse o no a la confianza del Congreso, tras una deliberación previa del Consejo de Ministros que tiene carácter preceptivo, pero que no vincula jurídicamente al presidente; del hecho de que la moción de censura que el Congreso puede dirigir contra el

presidente haya de tener naturaleza *constructiva*, lo que dificulta extraordinariamente la aprobación de la moción (pues la mayoría de la cámara dispuesta eventualmente a votar a su favor deberá haber pactado no sólo derribar a quien sea presidente, sino también elegir a otro nuevo en su lugar) y convierte el sistema de censura en un sistema mucho más rígido de lo que es habitual en el parlamentarismo; y del hecho, finalmente, de que el presidente pueda decretar la disolución anticipada de las Cortes con la única limitación de someter su decisión a una deliberación previa del Consejo de Ministros, que resulta de nuevo preceptiva, pero que no vincula jurídicamente al presidente, quien la decide, según la propia literalidad de la Constitución, bajo su exclusiva responsabilidad.

La segunda esfera en la que se pone de relieve la fortaleza de la posición del presidente no tiene ya que ver con su protagonismo en el sistema de balanza de poderes, sino en sus relaciones privilegiadas con otros órganos o instituciones del Estado o de la sociedad. Al presidente le corresponden, consecuentemente, toda una serie de facultades decisivas que lo colocan en directa relación con el cuerpo electoral: la facultad de convocar a referéndum consultivo de todos los ciudadanos las decisiones políticas de especial trascendencia, aunque para tal convocatoria necesitará el presidente de la autorización previa del Congreso con el Jefe del Estado; la facultad de refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley y la facultad de solicitar al propio Rey que presida las sesiones del Consejo de Ministros en los términos previstos en la Constitución; y con el Tribunal Constitucional, la de interponer el recurso de inconstitucionalidad.

La presidencialización de nuestro parlamentarismo se pone de relieve, finalmente, aunque no en último lugar, en la esfera de las relaciones entre el presidente y el Gobierno que por él ha sido designado. La ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno ha sistematizado, al igual que ha hecho con sus restantes miembros, el vasto conjunto de facultades presidenciales, añadiendo, a las ya explicitadas en la Constitución, otras implícitas en ella. Todas esas facultades presidenciales

demuestran el fortísimo protagonismo del jefe del Gobierno español en los tres ámbitos esenciales en los que se concretan las relaciones entre el presidente y los miembros (vicepresidente o vicepresidentes y ministros) que con él conforman el Consejo como órgano colegiado encargado del poder ejecutivo. En primer lugar, en el ámbito de la composición y organización del Gobierno, que se establecerá mediante Real Decreto del presidente, lo que supone una deslegalización de esa competencia fundamental, que queda por entero en sus manos y al margen por completo de toda decisión legislativa: el presidente crea, modifica y suprime los departamentos ministeriales y secretarías de Estado y establece la estructura orgánica de la presidencia del Gobierno. En segundo lugar, en el ámbito de la designación de los miembros de éste, que, como ya se ha visto, corresponde decidir al presidente con entera libertad y sin más limitaciones que los condicionamientos políticos que pueda tener en cada caso dependiendo del tipo de mayoría que lo apoye (homogénea o de coalición) y del tipo de liderazgo que el presidente ejerza en el interior de su partido. En tercer lugar, por último, en el ámbito de la dirección y coordinación de la acción de Gobierno, ámbito en el que el presidente goza de una absoluta primacía, al corresponderle las facultades de representar al Gobierno, establecer su programa político y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento, dirigir la política de defensa y ejercer respecto a las fuerzas armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y la organización militar, convocar, presidir y fijar el orden del día de las sesiones del Consejo de Ministros, resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes ministerios e impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno. Esa primacía presidencial queda, además, tanto más fortalecida cuanto mayor sea el peso político real del presidente en el seno del Gobierno, de forma que un presidente que goza de un sólido apoyo parlamentario y de un fuerte liderazgo en el partido que garantiza ese apoyo no suele encontrar límite alguno en el seno del Consejo de Ministros. En tal situación cualquier obstáculo u oposición que pudiera plantearse por uno o más miembros del Gobierno puede siempre ser evitado por el presidente fácilmente: cesando a ese o esos miembros, lo que supondrá, sin duda, un fuerte estímulo para allanar cualquier oposición o simple discrepancia.

En todo caso, y más allá de las previsiones constitucionales o legales en relación con la institución de la presidencia del Gobierno, la práctica política y parlamentaria española desde la aprobación de la Constitución en 1978 no ha hecho otra cosa que confirmar cumplidamente el diseño jurídico-constitucional que coloca al presidente en el centro de la vasta esfera de influencia política, económica y social que controla el poder ejecutivo del Estado. En efecto, la existencia de Gobiernos monocolors desde el primero que con el apoyo de Unión de Centro Democrático formó Adolfo Suárez tras las elecciones generales de marzo de 1979, hasta el último formado en 2008 por José Luis Rodríguez Zapatero con el apoyo del Partido Socialista (PSOE), pasando, claro está, por los varios nombrados por Felipe González con el apoyo del mismo PSOE durante la larga etapa socialista y por José María Aznar con el apoyo del Partido Popular durante sus dos legislaturas, y el fuerte liderazgo interno ejercido por todos los presidentes mencionados –con la única excepción de Adolfo Suárez– en el interior de los partidos vertebradores de sus respectivas mayorías parlamentario-gubernamentales, acabaron potenciado el papel central de los presidentes en el seno del Gobierno, hasta hacer de aquellos auténticos ejecutivos del presidente. Lo más llamativo a ese respecto es que la fortaleza de ese tipo de Gobiernos ha dependido mucho más del liderazgo presidencial en el interior del partido que sea en cada caso mayoritario en el Congreso y, por tanto, en el seno de los respectivos equipos formados con su apoyo, que del tipo de mayoría que ha sostenido a los diversos presidentes del Gobierno: simple o absoluta. De hecho, en las nueve legislaturas postconstituyentes de las Cortes Generales el Gobierno ha sido siempre monocolor, es decir, de un solo partido, aunque sólo en cuatro de ellas –menos de la mitad– ese partido de la mayoría ha gozado en el Congreso del número de diputados necesarios para impedir que la unión contra él de todos los demás pudiera dar lugar a su derrota en el Congreso: 176, que es la mayoría absoluta de los 350 miembros de la cámara. En todo caso, el hecho de que el partido del gobierno no contase con mayoría absoluta en casi la mitad de las legislaturas no se ha traducido en inestabilidad, pues sólo en tres de las nueve legislaturas se ha recurrido a la disolución anticipada en sentido estricto –es decir, la disolución que significa una reducción real de la duración de la legislatura y no un mero adelanto técnico por razones de calendario– y sólo en

una de ellas (la 5ª desarrollada entre 1993 y 1996) la reducción ha superado con mucho el medio año de adelanto.

¿Quiere ello decir que la ausencia de mayoría absoluta no ha tenido traducción alguna en la dinámica del sistema parlamentario y que, por eso, la primacía presidencial ha funcionado de igual modo con mayorías simples y mayorías absolutas? En absoluto: la existencia o no de mayoría absoluta ha determinado de un modo decisivo las posibilidades de los pequeños partidos nacionalistas, sobre todos vascos y catalanes, de condicionar la política del gobierno y, en esa medida, ha influido también en las posibilidades de limitar el poder presidencial para, por ejemplo, fijar la agenda pública o sacar adelante, sin necesidad de pactos, su programa de gobierno. No ha presentado España a este respecto más (¡ni menos!) particularidades respecto de los sistemas en los que un Gobierno parlamentario no goza de mayoría absoluta en el parlamento, que las derivadas del hecho de que los partidos bisagras fueran partidos nacionalistas de ámbito territorial inferior al del Estado, con todos los problemas de diversa índole producidos por una situación tan especial, problemas que más adelante trataremos. Pero esa situación, que sin duda ha reducido, como acaba de apuntarse, el margen de maniobra presidencial en el parlamento, no ha afectado a la preeminencia del presidente ni en el Gobierno ni en el conjunto del sistema de balanza de poderes. Adolfo Suárez hubo de dejar el gobierno en 1981 no por la ausencia de mayoría absoluta de UCD, o, en todo caso, no sólo por esa ausencia, sino por la crisis de su liderazgo partidista, que dio lugar a auténtica destrucción de su partido y de su grupo parlamentario en las Cortes Generales. Del mismo modo, Felipe González se vio forzado a convocar elecciones anticipadas en 1993 como consecuencia, sin duda, de la retirada del apoyo parlamentario de los nacionalistas, pero también por sus problemas de liderazgo en el interior del Partido Socialista. Más allá de esos casos, lo cierto es que, mientras los presidentes gozaron de un sólido liderazgo partidista, consiguieron mantener su protagonismo en el Gobierno, en los términos previamente analizados, y también su preeminencia en el sistema de balanza de poderes. La mejor prueba está en el hecho de que en más de un cuarto de siglo de sistema democrático se han presentado en España solos dos mociones de censura (la de 1981, con Felipe González, del PSOE, como

candidato alternativo, contra el gobierno presidido por Adolfo Suárez; y la de 1987, con Antonio Hernández Mancha, del PP, como candidato, contra el gobierno presidido por Felipe González) y las dos resultaron derrotadas, lo que de algún modo acerca, en sus efectos, la *rigidez* de la censura española a la del *impeachment* de los sistemas presidencialistas. Por añadidura, ningún presidente recurrió a la cuestión de confianza y la disolución anticipada sólo fue utilizada excepcionalmente, en los supuestos ya citados más arriba: en tres ocasiones –una de ellas gozando el Gobierno de mayoría absoluta, tras la 3ª legislatura, de 1986 a 1989– aunque tan sólo en una de esas ocasiones (tras la 5ª legislatura, de 1993 a 1996) la disolución redujo de un modo sustancial (casi en un tercio) la duración de legislatura.

Por lo demás, la presidencialización ha tenido también mucho que ver, como es patente, con el decisivo papel jugado por los medios de comunicación en tanto que instrumentos potenciadores del fortalecimiento de los liderazgos personales en las modernas sociedades de masas. Aunque las manifestaciones de ese factor de presidencialización son diversas, existen dos (los debates electorales televisados y los debates, igualmente televisados, del Estado de la nación) que por su relevancia en la relación entre el jefe del Gobierno –o el que aspira a serlo– y el cuerpo electoral parecen especialmente dignas de mención. En primer lugar, la costumbre, generalizada ya desde hace años, de que los partidos designen candidatos a la presidencia del Gobierno cada vez que se convocan elecciones legislativas, pese a que tal figura no existe, porque no puede existir, en nuestro ordenamiento legal o constitucional: basta leer el artículo 99 de la Constitución, regulador de la votación de investidura, para entender que la virtualidad de tales candidatos choca de forma frontal con las previsiones sobre el procedimiento de designación del presidente por parte del Congreso. Pero, diga lo que diga la ley fundamental, los partidos –¡incluso aquellos que no tienen ni la más mínima posibilidad de que su candidato se transforme en presidente!– insisten en nombrarlos, importando al sistema parlamentario una realidad indispensable del presidencialismo, que, ya instalada, trae como de la mano otras muchas que se trasponen siguiendo una lógica que si no es la del derecho, es, desde luego, la de la práctica política. Los debates televisados entre candidatos a la

presidencia constituyen, sin duda, un buen ejemplo: y ello porque tales debates no dejan de ser, en realidad, enfrentamientos entre los candidatos que los partidos presentan al Congreso como números uno en sus listas por Madrid, pues eso es lo que son siempre, jurídicamente hablando, los supuestos candidatos de los diferentes partidos a la presidencia del Gobierno. Esta práctica de la designación de candidatos ha contribuido, sin duda, pese a su falta de soporte jurídico, a hacer más poroso el sistema democrático, pues de la misma pueden los ciudadanos deducir quien será el líder político que los partidos con posibilidades de ganar propondrán para la presidencia del Gobierno en caso de obtener la victoria en la liza electoral: el que esa decisión sea conocida de antemano por el cuerpo electoral no puede considerarse, en consecuencia, sino algo positivo. Como algo positivo supone también, sin duda alguna, la segunda de las manifestaciones de la posición central del presidente en el seno del Gobierno antes referidas: la generalización de los denominados debates sobre el estado de la nación, tampoco previstos en la Constitución y también importados de la práctica norteamericana de los debates sobre el estado de la Unión. En este caso, la importancia del mecanismo reside sobre todo en el hecho de que muy frecuentemente el debate sobre el estado de la nación es el único gran debate general que, retransmitido íntegramente por las radios y televisiones, los ciudadanos tienen la oportunidad de seguir en todo el año. Que ello potencia la posición del presidente o de quien con posibilidades razonables de lograrlo aspira a colocarse en su lugar es indudable. Como lo es que tal debate contribuye a mejorar y no a empeorar la calidad de una democracia muy necesitada de eficaces instrumentos de acercamiento al cuerpo electoral

3. ¿Es independiente la función jurisdiccional del Estado?

Analizado el funcionamiento de nuestro sistema de equilibrio institucional en relación dos los dos poderes *políticos* del Estado (el legislativo y el ejecutivo) cerraré este recorrido por los que conforman nuestro orden constitucional con una referencia a un poder y una institución que, en contraste con ellos, se caracterizan (o deberían caracterizarse, en todo caso) por la naturaleza estrictamente *jurídica* de las funciones que tienen asignadas. Hablo obviamente

de un poder del Estado –el judicial– y de una institución, el Tribunal Constitucional, que sin formar parte en sentido estricto de ese poder judicial, tiene atribuidas funciones jurisdiccionales de una naturaleza vital para el respeto efectivo de la Constitución o, lo que a nuestros efectos es lo mismo, para la eficaz garantía de la separación de poderes; en este caso de la que ha de existir entre el poder constituyente (el de hacer o reformar la Constitución) y el poder legislativo, que debe hacer las leyes orgánicas y ordinarias respetando los mandatos contenidos en la ley fundamental.

3.1. Los partidos, el gobierno y la politización del poder judicial

Hablar en España de politización de la justicia exige aclarar, antes de nada, y para evitar equívocos, a qué nos estamos refiriendo en realidad¹⁷. Y es que, deseo dejarlo claro desde ya, *nuestra* politización de la justicia no procede del hecho, tan obvio como absolutamente lógico, de que los miles de jueces que ejercen en España la función jurisdiccional tengan ideas políticas o, incluso, de la circunstancia subsiguiente de que apliquen el derecho, dentro del margen razonable que para la interpretación existe siempre, teniendo en cuenta esas ideas. Ambas cosas resultan, por supuesto, inevitables y no generan en España problemas o eventuales disfunciones diferentes de las que pueden producirse en cualquier democracia del planeta. No, la llamada politización de la justicia en España tiene que ver esencialmente con las injerencias del poder ejecutivo y, en menor medida, del poder legislativo, en esferas materiales que deberían estar reservados al poder judicial en exclusiva. Y con las consiguientes disfunciones que generan tales injerencias en el comportamiento de los jueces, algunos de los cuales defienden sus expectativas de ser favorecidos por otros poderes del Estado (o, más frecuentemente, por los partidos que los administran y controlan) en el desarrollo de sus carreras judiciales o políticas mediante un servilismo profesional, de todo punto incompatible con el principio nerval de la independencia judicial. Pero vayamos por partes y comencemos por relatar una historia.

Todos los periódicos españoles informaban en los últimos días de septiembre de 2008 que el presidente del Gobierno, previo informe y acuerdo subsiguiente con el líder del PP, había *decidido designar* al magistrado Carlos Dívar como

presidente del Consejo General del Poder Judicial, quien, en tal calidad, pasaría a serlo también del Tribunal Supremo¹⁸. Todo lector que careciese de la más elemental información sobre las previsiones constitucionales o legales reguladoras de la elección del presidente del Consejo podía haber deducido que el presidente Zapatero (bien por su cuenta, bien en colaboración con Rajoy, en su calidad de líder de la oposición mayoritaria) tenía facultades constitucionales para designar o, en todo caso, proponer al candidato a presidente del Consejo. Pero nada estaría más lejos de la realidad que esa deducción elemental. De hecho, una simple lectura de las previsiones contenidas en los artículos 122 y 123 de nuestra ley fundamental llevaría a tal hipotético lector a una conclusión muy diferente. Y es que la Constitución fija al respecto dos principios que no ofrecen duda alguna: por un lado, que el presidente del Consejo será el del Tribunal Supremo; por el otro, que este último (o, lo que es lo mismo, el del Consejo) será nombrado por el Rey a propuesta del Consejo en la forma que determine la ley. ¿Y qué determina la ley? Es muy sencillo: que el presidente del Consejo (y del Supremo) será designado por el primero por mayoría cualificada de tres quintos. Las informaciones periodísticas atribuían, pues, al presidente del Gobierno una facultad de la que carecía en absoluto. Y ¿por qué hacían tal cosa? ¿Quizá con la intención de confundir a los lectores? ¿Quizá para engrandecer la figura presidencial, aun a costa de atribuirle facultades que no tiene? En absoluto: los periódicos contaban sencillamente la verdad, aunque a casi todos pudiera afeárseles el hecho de que lo hicieran sin someterla al cedazo de las previsiones constitucionales, sencilla operación que les habría permitido obtener algunas conclusiones relevantes sobre el funcionamiento real de nuestro régimen político. Pues, ¿qué cabe decir de un sistema constitucional en el que el presidente del Gobierno se arroga una facultad política que no tiene atribuida sin que los medios que informan a la opinión pública de tal usurpación se escandalicen al dar cuenta de ella?

Esa es, en todo caso, sólo la primera parte de un episodio que no tiene desperdicio como muestra de la clase de politización de la justicia que vivimos en España. El presidente del Gobierno –que dirige la acción del poder ejecutivo y coordina sus funciones– se autoatribuye una función que constitucionalmente

está conferida al que nuestra ley fundamental define como órgano de gobierno del poder judicial y la respuesta política y social a la *primera parte* de esa inaudita invasión de un poder del Estado en las facultades que otro tiene reservadas resulta inverosímil: los medios de comunicación dan cuenta de ella como si tal cosa y el principal partido de la oposición (que tiene la obligación política y constitucional de controlar la acción de gobierno del poder ejecutivo) se limita a *colaborar* en que la invasión institucional culmine ¡con consenso!

Pero hay una segunda parte, que es la que resulta, sin duda, la más interesante. La actuación del presidente del Gobierno (consensuada –insisto– con el líder de la oposición mayoritaria y que reproduce, en realidad, una práctica existente desde el momento mismo en que el Consejo fue creado, aunque resultara más desvergonzada en la ocasión que ahora relato que en elecciones anteriores) sólo es concebible dando por supuesto que la iniciativa presidencial será luego ratificada por quien tiene la competencia constitucional para nombrar. Para decirlo con toda claridad: ningún presidente del Gobierno se atrevería a hacer algo para lo que no está constitucionalmente facultado (decidir quién presidirá el órgano del gobierno de los jueces y el Tribunal Supremo de justicia) si no estuviera en condiciones de dar por supuesto que aquella decisión *política* será luego asumida *jurídicamente* por los miembros del Consejo o, cuando menos, por la mayoría de tres quintos que debe proceder legalmente a la elección. La pregunta que suscita tal seguridad presidencial es, claro, de cajón: ¿Cómo podía estar el presidente del Gobierno convencido de que su «dedazo» iba a ser efectivo e iba a ser respaldado por ¡nada más ni nada menos! que una mayoría de los tres quintos de los consejeros que conforman el pleno del órgano de gobierno de los jueces? La cuestión no ofrece dudas: porque esos consejeros habían sido propuestos, a fin de cuentas, y según una cuota previamente pactada, por los dirigentes del PSOE y el PP. De hecho, la mejor prueba de que aquella seguridad presidencial no era un espejismo o una imprudencia de quien creía poder lo que no podía en realidad va a residir en la forma en que, en la práctica, se desarrollaron los acontecimientos que pusieron fin a tan insólito episodio: tras algunas tímidas (y quizá cínicas) protestas de los consejeros llamados a hacer lo que alguien había hecho ya por ellos usurpándoles, así, una decisión

material que les competía legalmente, protestas que hicieron pensar a los más ingenuos que podría producirse una *intifada* más o menos amplia en el seno del Consejo contra el ucuse de los dos grandes partidos que los habían promovido para el cargo, los diferentes miembros del Consejo se fueron cayendo del caballo de sus principios (reales o fingidos) camino del Damasco de sus particulares intereses. Y así, los partidos transmitieron sus instrucciones, manifestaron su interés o simplemente hicieron saber a los consejeros sus respectivas posiciones dependiendo, por supuesto, de la predisposición a obedecer de cada uno. Fin de la historia.

Los hechos que hasta aquí se han resumido serían menos graves de lo que son en realidad si constituyeran una momentánea degeneración coyuntural de una práctica institucional que discurriera habitualmente por los derroteros marcados por la Constitución y por las leyes. Pero abandone el lector toda esperanza: la invasión de poderes que he descrito es desde hace mucho un dato estructural en el funcionamiento de nuestro régimen político. Y lo es porque el transcurso de los años no ha hecho otra cosa que ir *perfeccionando* – si así pudiera decirse– los mecanismos a través de los cuales los partidos, el Gobierno y su mismo presidente han acabado por someter a sus dictados a un órgano del Estado (el Consejo General del Poder Judicial) que había sido previsto presuntamente para todo lo contrario. La idea del legislador constituyente –que creó por primera vez en nuestra historia un órgano de gobierno de los jueces– no andaba descaminada, desde luego. Se trataba con la creación del Consejo de distraer del Ministerio de Justicia y, aunque en menor medida, del Tribunal Supremo, competencias de administración y política judicial que puestas en manos del poder ejecutivo podían contribuir (que habían contribuido de hecho a lo largo de la historia) a sujetar en mayor o menor medida el ejercicio de la función jurisdiccional a los dictados políticos del Gobierno de turno. El objetivo político-constitucional era, en una palabra, desgubernamentalizar funciones administrativas y políticas en la esfera del poder judicial para aumentar con ello, y asegurar en mayor medida, la independencia de los jueces. El balance que, transcurridas tres décadas desde la puesta en marcha del Consejo, debe hacerse de los resultados prácticos de tan loable objetivo resulta claramente negativo. Y es que, lejos de conformarse

como lo que de él cabía esperar (un órgano constitucional garantizador de la independencia judicial tanto frente a los otros poderes del Estado y los partidos políticos como frente a cualquier otra institución) el Consejo General del Poder Judicial se convirtió desde el principio en una especie de miniparlamento judicial, disciplinado en su funcionamiento interno hasta límites extremos por las preferencias políticas de los diferentes consejeros, preferencias que venían determinadas, a su vez, y como muy pronto ya nadie intentó disimular, por el signo del partido político que había sido el respectivo impulsor de la propuesta de cada uno de sus miembros. Para decirlo de una vez: el órgano fue sometido por los partidos desde el momento de su mismo nacimiento a un sistema de *lottizzazione* que hacía de los Consejeros, con honrosas pero escasas excepciones, meras correas de transmisión de las indicaciones (o deseos, o posiciones) de los partidos que estaban *representados* (el término no resulta exagerado en absoluto) en el seno del Consejo.

Aunque puede, por supuesto, discutirse en qué medida el procedimiento de elección del Consejo previsto en la Constitución contribuyó a facilitar la degeneración del papel que la propia Constitución parecía haberle atribuido, y aunque es cierto que las previsiones de nuestra ley fundamental a ese respecto dieron lugar –no sin conflictos– a tres sistemas diferentes de elección (parcialmente corporativa y parcialmente parlamentaria, el primero; totalmente parlamentaria, el segundo; y combinadamente corporativa y parlamentaria, el tercero y hoy vigente), no lo es menos que, con cualquiera de los tres sistemas apuntados los partidos mantuvieron su firme voluntad de controlar el proceso de designación de los miembros del Consejo, lo que ha sido al final determinante para explicar que el cambio de uno a otro no fuese a la postre capaz de producir resultados diferentes: la *lottizzazione* y su trasunto, la extremada politización (en el sentido de dependencia partidista de los consejeros) ha sido una constante en la historia del Consejo y ha producido los devastadores efectos que de aquella eran esperables.

En realidad, las consecuencias de ese descabellado funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial se han proyectado en dos planos diferentes: el político-simbólico y el que podríamos denominar funcional-

corporativo. En relación con lo primero, baste con decir que, más allá de la concreta importancia política que han tenido los pronunciamientos públicos (y prácticamente siempre partidistas) del Consejo a lo largo de los años – importancia que, como es obvio, ha variado en función de muy diversas circunstancias– de lo que no cabe duda alguna es de que cada una de ellos ha venido a reforzar la extendida idea popular de que el poder judicial está politizado. Y ello porque, siguiendo el conocido aserto periodístico de que la noticia no es que el perro muerda al niño sino que el niño muerda al perro, una sola declaración del Consejo en cuya materialidad resulta perfectamente perceptible la influencia partidista (piénsese, por poner un solo ejemplo, en la relativa al matrimonio de personas del mismo sexo) acaba por producir, tras ser aireada por unos medios que no dejan jamás de subrayar la influencia mencionada, un efecto en la opinión pública que no consiguen contrarrestar miles de actuaciones judiciales oportunas y sensatas. La idea de que la formación de mayorías y minorías en el seno del Consejo no dependían de las opiniones jurídico-constitucionales de cada uno de sus miembros, sino de las obligaciones implícitas que aquellos asumían al ser propuestos por un partido o por el otro para formar parte de él ha contribuido, tirando por elevación, a dar una imagen de politización de los jueces –de todos los jueces– que la correcta actuación diaria de la inmensa mayoría de aquellos no ha sido capaz de desterrar.

En todo caso, la conversión del Consejo en un miniparlamento judicial no solo ha generado consecuencias muy negativas en el plano de lo político-simbólico, sino también algunas otras, ya plenamente materiales, en la conformación funcional-corporativa de nuestro poder judicial. La razón de que las cosas hayan sucedido de ese modo reside en el hecho de que entre las diversas facultades del Consejo se encuentra una importantísima, a saber, la de nombramiento discrecional de las más altas magistraturas judiciales: los presidentes de sala y magistrados del Tribunal Supremo, el presidente de la Audiencia Nacional y los presidentes de sus salas, los presidentes de los tribunales superiores de justicia de las Comunidades Autónomas y de sus salas respectivas y los presidentes de las audiencias provinciales. ¿Qué cabía esperar del hecho de que el órgano que nombra, de un modo discrecional, a

los más altos cargos judiciales esté sometido a un control de los partidos, de modo que sus miembros actúan en general como correas de transmisión de las preferencias que aquellos, de un modo u otro, les señalan? Parece obvio. Cabía esperar que acabará por suceder lo que en efecto ha sucedido: que los jueces y magistrados saben desde que acceden a sus puestos respectivos que la carrera profesional a la que aspire cada uno (y, por supuesto, la posibilidad de acceder en su día ellos mismos al Consejo) depende de situarse en línea política con la mayoría o con la minoría presentes en cada época en el órgano encargado de los nombramientos judiciales, dado que los puestos referidos se pactan entre una y otra según la correlación de fuerzas existente en el seno del Consejo en cada caso: el efecto politizador que ello tiene sobre el conjunto de la organización judicial no necesita comentario, pues es evidente que la disfuncional parlamentarización del que la Constitución define como órgano de gobierno de los jueces se traduce en una, igualmente disfuncional, extensión en *cascada* de las lealtades partidistas en el mundo judicial, pues una parte de los jueces se aprenden pronto la lección de que su carrera profesional tenderá a depender en mayor o menor grado de su habilidad para manejarse en el pantanoso terreno de aquella lealtades. Un fenómeno éste al que han contribuido, desde luego, el alto grado de politización de las distintas asociaciones judiciales.

Así las cosas, la situación que acabo de describir de un modo tan sumario es ya lo suficientemente mala como para que alguien tenga la irresponsable ocurrencia de hacerla empeorar. Sin embargo, no otra cosa hubiera supuesto la descentralización del gobierno de los jueces que se preveía en el nuevo Estatuto catalán y en algunos de los aprobados en su estela de no haberla impedido, con indiscutible criterio jurídico, el Tribunal Constitucional en la sentencia que dictó resolviendo el recurso de inconstitucionalidad presentado por los diputados del Partido Popular contra el primero. Y es que uno de los objetivos prioritarios de la denominada *segunda descentralización* que comenzó con las reformas estatutarias de la etapa Zapatero, descentralización que consistió en realidad en cambiar de forma sustancial la naturaleza de nuestro sistema de distribución del poder territorial, fue el de descentralizar el poder judicial del Estado democrático. De lo que se trataba, como muy pronto

pudo verse, no era sólo de impulsar lo que parecía razonable (la rearticulación del ejercicio de la función jurisdiccional, mediante la reducción en mayor o menor grado de las competencias judiciales del Tribunal Supremo en beneficio de los Tribunales Superiores autonómicos), sino también lo que resultaba insensato e inconstitucional: la descentralización de una función que según la Constitución no podía estarlo –la del gobierno de los jueces–, gobierno atribuido por nuestra ley fundamental en exclusiva al Consejo General del Poder Judicial en unos términos inequívocos que no dejan lugar a duda alguna: el Consejo del Poder Judicial es, según la Constitución, el órgano del gobierno del mismo, lo que significa que lo es de todo el poder judicial o, si se prefiere, del poder judicial en el conjunto del Estado, lo que cierra la posibilidad de hacer lo que, sin embargo, han hecho algunos de los nuevos Estatutos.

El catalán, que serviría finalmente de modelo a varios de ellos, dispuso, por ejemplo, que el Consejo de Justicia de Cataluña era el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. Tal previsión se desarrollaba en el propio Estatuto, que además de otorgar a ese Consejo competencias que la ley orgánica del poder judicial atribuye ya al Consejo General, disponía que el Consejo catalán sería nombrado, de acuerdo con lo que determinase la ley orgánica del poder judicial, por el parlamento regional. Aunque varias de esas previsiones del Estatuto catalán fueron declaradas, según ya se apuntaba, contrarias a la Constitución, no es ese el aspecto del problema que ahora me interesa¹⁹. De hecho, lo que deseo destacar es el punto hasta el que podría acabar politizándose nuestro poder judicial si nombramientos que hoy deben ser decididos en exclusiva por el Consejo General pasasen a serlo por los eventuales Consejos regionales de Justicia que, como indica una ya larga experiencia, acabarían creándose con toda seguridad en las 17 Comunidades españolas. La cercanía del poder al territorio no serviría en este caso para aumentar la funcionalidad de sus eventuales decisiones sino previsiblemente para todo lo contrario, de modo que el mecanismo clientelar que ha generado la existencia de un Consejo General convertido en realidad en una miniparlamento judicial se multiplicaría por 17. Tal fenómeno podría tener una traducción cuantitativa (en la medida en que la descentralización del gobierno judicial supusiese una ampliación de los cargos que son de nombramiento

discrecional por parte del órgano de gobierno de los jueces de que se tratase en cada caso), pero tendría una segura traducción cualitativa, pues la eficacia de cualquier sistema clientelar aumenta siempre con la cercanía entre quien administra la red y quienes tienen la expectativa de obtener de ella beneficios. No hay más que analizar la forma concreta de provisión de órganos autonómicos que son el trasunto de otros existentes en el Estado central (consejos consultivos, consejos de cuentas o defensores del pueblo) para tener una fotografía exacta, y descorazonadora, de cómo podría funcionar un sistema de gobierno del poder judicial descentralizado en la línea en que lo había previsto el nuevo Estatuto catalán y los que siguieron a ese respecto sus principios.

No debo, en todo caso, cerrar este apartado sin aportar una reflexión final muy breve. Y ello porque pese a que, según ya se apuntaba previamente y he tratado de mostrar, la politización del poder judicial es en España, a mi juicio, un fenómeno de dimensiones esencialmente limitadas a lo que ha tratado de explicar, lo cierto es que, por influencia de ese fenómeno, la idea de que el poder judicial –*todo* el poder judicial– está politizado en mayor o menor grado ha acabado por asentarse en la opinión pública con gran fuerza, provocando demoledores efectos sobre la visión social de la independencia de los jueces. Todos sabemos que superar esa visión tan negativa y tan injusta constituye una necesidad inaplazable para devolver la confianza popular en la justicia. Pero todos sabemos, igualmente, que tal superación exigirá no sólo mejorar el funcionamiento de nuestra administración de justicia, dotándola de los medios materiales y humanos que hoy no tiene, sino también, y de modo primordial, desapoderar a los partidos del espacio que han ocupado en una esfera donde su presencia resulta disfuncional hasta el extremo. Esa es la razón por la que debemos ser conscientes de la difícil tarea que tenemos por delante. Pues si algo enseña la historia de la democracia de partidos es que una vez que aquellos han logrado hacerse con una posición de poder es extremadamente difícil conseguir que la abandonen. Los partidos son grandes colonizadores, pero apenas saben nada de la descolonización. El triste final de la historia del Tribunal Constitucional, que se escribió durante una larga temporada con letra

derecha, así ha venido a demostrarlo para desgracia de nuestro sistema de equilibrio de poderes

3.2. La aniquilación del Tribunal Constitucional

De hecho, la precedente reflexión sobre la politización del poder judicial en España quedaría incompleta de no incluir una breve referencia al funcionamiento de un órgano, el Tribunal Constitucional que, aún no formando parte del poder judicial, desarrolla en nuestro país una función jurisdiccional importantísima: la de vigilar el efectivo respeto al contenido de la Constitución o, lo que es lo mismo, la de garantizar que los poderes del Estado –y entre ellos, muy especialmente, las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos– se atengan al principio de separación que ha de existir en el Estado constitucional entre los poderes constituidos y el poder constituyente. Esa separación desaparece, en realidad, cada vez que los poderes constituidos, y de forma destacada los órganos parlamentarios, actúan con el objetivo, o con el resultado, de violar la Constitución, es decir, cada vez que la modifican de hecho y sin respetar, por tanto, los procedimientos de reforma que la propia Constitución dispone a tal efecto. Un Tribunal Constitucional plenamente legitimado para el desarrollo de las decisivas funciones que tiene atribuidas sobre todo en el ámbito del control de la constitucionalidad de las leyes (centrales o autonómicas) es, por ello, allí donde existe, un elemento indispensable para garantizar el equilibrio de poderes, tanto desde la perspectiva horizontal, como desde el punto de vista vertical.

Siendo las cosas de ese modo, resulta fácil de explicar la alarma que hoy suscita el proceso de auténtico aniquilamiento al que nuestro Tribunal Constitucional ha estado sometido por parte de quienes más respeto deberían haber mostrado a su actuación. Y es que, aunque durante mucho tiempo, aquel fue capaz –en unas ocasiones con más dificultad que en otras, es verdad– de proyectar una imagen de *auctoritas* constitucional y neutralidad política, condiciones ambas esenciales para que el Constitucional pueda cumplir sus decisivos cometidos, lo cierto es que la interminable greña institucional en que se convirtió la vida política española desde la llegada del presidente Rodríguez Zapatero a la presidencia del Gobierno acabó también por afectar (¡y de qué

modo!) a un órgano que, como arbitro jurídico de disputas políticas, viene a ser tanto más inservible cuanto más crece la percepción de que forma su voluntad interna a partir de meras consideraciones políticas, cuando no siguiendo lealtades de partido. La pura y triste realidad es, sin embargo, que frente a esa larga historia de razonable neutralidad y equilibrio en el desarrollo de sus funciones jurisdiccionales, la entrada en el Tribunal de los diversos recursos de inconstitucionalidad presentados contra el nuevo Estatuto de autonomía catalán empujó al supremo intérprete de la Constitución a entrar en un torbellino político que acabaría por echar por tierra una sólida tradición labrada con esfuerzo y sentido del Estado. Para decir toda la verdad, debe subrayarse que a ese triste final terminarán por contribuir de un modo decisivo algunos de los principales partidos del país: por un lado, el PSOE y el PP, obsesionados con controlar la actuación del Tribunal, aunque haya que reconocer, al mismo tiempo, que tal obsesión irresponsable no hubiera producido los efectos demoledores que acabaría por tener de no ser por la disposición del Tribunal a entrar a todos los *trapos* y en todas las peleas que se le proponían desde el ámbito político; por otro lado los partidos nacionalistas catalanes que, tras someter al Tribunal a una presión inadmisibles durante los muchos meses de sus deliberaciones para resolver los recursos contra el Estatuto de Cataluña, organizaron una auténtica intifada contra la institución una vez que tuvieron conocimiento de una sentencia que no satisfacía sus particulares pretensiones.

Los muy negativos resultados de tan improcedentes comportamientos desde dentro y desde fuera del Tribunal pronto quedarían a la vista: entre otros, dos que no pueden dejar de mencionarse. En primer lugar, la guerra interna en el Constitucional y su respuesta irresponsable a las externas dirigidas a condicionar su voluntad acabaría por arruinar, puede que no de un modo irreversible, pero sí para un largo período de tiempo, su autoridad funcional, lo que se traduce, sobre todo, en que los principales destinatarios de sus resoluciones –los partidos y sus grupos parlamentarios, los poderes del Estado y los de las Comunidades Autónomas– las perciban no como el fruto de un juicio normativo de constitucionalidad sino de un juicio político de oportunidad. Percepción ésta que, como resulta obvio, arruina las posibilidades mediadoras y pacificadoras del órgano de control de la constitucionalidad. El segundo

efecto se deduce directamente del que acaba de apuntarse: la crítica situación que atraviesa el Constitucional ha venido a confirmar la percepción popular de que la justicia está politizada, pues, como es fácil de entender, no puede esperarse que la opinión pública vaya a entrar en distinciones de jurista sobre el carácter no judicial, aunque sí jurisdiccional, de la función del Tribunal.

El pleito catalán ha dejado, en suma, tras de sí, un auténtico reguero de destrozos²⁰: entre ellos, pues este es el que ahora toca destacar, un Tribunal Constitucional que se ha dejado en el camino gran parte del prestigio que, tanto frente a la opinión pública, como frente a los operadores jurídicos y políticos, había logrado acumular a lo largo de un dilatado período de tiempo, en que existieron problemas, por supuesto, y en el que hubieron de realizarse, por ello, ímprobos esfuerzos para su superación. A tan negativo resultado ha contribuido, como he dicho, el propio Tribunal con sus torpezas y su falta de coraje para cumplir adecuadamente las funciones que tiene constitucionalmente atribuidas, pero también, y sobre todo, unas instituciones y partidos que han roto, en esta esfera, las reglas de juego y causado un daño a la confianza en la justicia constitucional que no será nada fácil restañar.

Hacerlo exigirá, imperiosamente, desandar el camino *desandado*, es decir, volver al punto de respeto a las reglas de juego que, ya parcialmente deterioradas antes del pleito catalán, llegó con él a una cota de descrédito nunca antes conocida. Aunque es difícil apuntar soluciones, pues ya uno va desconfiando de que las que están en la mente de todos puedan llegar a hacerse operativas, no resistiré la tentación –puede que ingenua– de repetir lo que a mi juicio resulta a la sazón indispensable. Empezando, claro está, por la llamada a una doble autocontención de los partidos y de los grupos parlamentarios que son su trasunto en las Cortes y en los parlamentos autonómicos. Pues digámoslo con toda claridad: no hay sistema de justicia constitucional que pueda funcionar allí donde los partidos y sus grupos parlamentarios se empeñan en continuar sus debates políticos, de forma sistemática, en el ámbito de la jurisdicción constitucional. Más todavía en un sistema en el que existe, como sucede en el nuestro, un recurso *abstracto* de inconstitucionalidad, que lo es porque se presenta al margen de un concreto

proceso judicial y porque se pone en manos de las minorías parlamentarias y de otros sujetos institucionales del Estado central o de las autonomías: minorías y sujetos que han tenido, y tienen, con frecuencia la tentación de involucrar al Tribunal Constitucional en el desarrollo de sus discrepancias políticas legítimas. El recurso abstracto, tal y como ha sido configurado por nuestra Constitución tiene ventajas indudables: entre ellas, la defensa de los derechos de las citadas minorías, al permitirles discutir la interpretación constitucional que la mayoría lleva a cabo. Pero esa misma ventaja se torna en un gran inconveniente cuando lo que es una facultad de vigilancia de la Constitución se convierte, para los partidos perdedores en el proceso legislativo, en una simple forma de seguir haciendo política por otros medios. Junto a esa autocontención en el recurso a un instrumento que se utiliza con demasiada frecuencia para una finalidad diferente a aquella para la que fue concebido, existe otra no menos importante: me refiero, como es obvio, a la que debe exigirse a (y deben autoexigirse) los partidos para no transformar, una vez que alguno de ellos ha acudido al Tribunal Constitucional, una discrepancia jurídica sobre la interpretación de la Constitución en una batalla política con una mera finalidad electoral; o, por lo menos, que, de hacerlo, no eleven el tono de su utilización electoral hasta el punto de situar al juez constitucional en una situación imposible para el desarrollo normal de sus funciones. El pleito catalán podría ser también una muestra espléndida de ese exceso, que no se deriva del hecho mismo de la presentación de un recurso que estaba plenamente justificado, como habría de demostrarlo la sentencia dictada en el caso del llevado al TCE por el Partido Popular, sino de la posterior utilización política del mismo por unos y por otros con una finalidad prevalente o exclusivamente electoral.

Pero la autocontención de los partidos –que exige que aquellos abandonen hábitos que con el correr del tiempo han ido convirtiéndose casi en actos reflejos– debe ir referida también a su actuación en el proceso de designación de magistrados, de modo muy especial de los que han de ser elegidos por las dos cámaras de las Cortes Generales, aunque también de los que corresponde nombrar al Consejo General del Poder Judicial²¹. Se trata, a mi juicio, de que ese proceso se desarrolle de un modo que incentive la independencia de los

magistrados respecto de los partidos que, directamente (Cortes Generales) o indirectamente (Consejo General del Poder Judicial), están detrás de su elección, en lugar de que, como viene sucediendo desde hace años, se incentive lo contrario. Y se trata, también, de que ese incentivo originario en favor de la independencia funcione a la postre como un incentivo derivado contra la tentación de utilizar políticamente al Tribunal, pues parece fácil aceptar la ecuación de que cuanto más independientes sean quienes lo componen menor será (al ser, por mera lógica, menos útil) la pulsión de la minoría de acudir a él con la intención de ganar allí jurisdiccionalmente lo que ha perdido parlamentariamente en las Cortes Generales o, en su caso, la del Gobierno de ganar en el Tribunal lo que el partido que lo sostiene ha perdido en los parlamentos autonómicos que no le son políticamente afines, por medio del recurso de inconstitucionalidad que el jefe del ejecutivo puede presentar contra las leyes regionales. Por más que soy consciente de que lo que puede hacerse en el sentido que ahora apunto es relativamente poco, entiendo que ese poco supone (o podría suponer) mucho respecto a la dinámica claramente perversa en la que estamos. De modo, que aún dando por muy improbable, *rebus sic stantibus*, la vuelta a la elección de los magistrados, no por cuotas, sino consenso –sistema que presidió la primera elección del TCE²² y espejo en el que sin ningún género de dudas deberíamos mirarnos–, cabe pensar en la utilidad que podría tener combinar ese sistema de lotes u cuotas, al que nada indica que los partidos estén dispuestos a renunciar, por un lado con la propuesta de candidatos cuyo historial previo de cargos, si fuera el caso, avale su independencia (exigiendo que tales cargos no se sitúen, por ejemplo, en el área del ejecutivo o del legislativo) y, por el otro, con el principio procedimental de que los proponentes tengan derecho a vetar las propuestas de magistrados de los demás negociadores. El efecto que la introducción de esa regla de conducta –rechazada, no casualmente, de forma expresa por los partidos en la última negociación sobre la renovación del TCE– podría acabar teniendo no es en absoluto irrelevante, pues el derecho de quienes negocian a vetarse mutuamente sus propuestas tendería a una previsible traducción: que los partidos rebajasen el perfil político de los propuestos (o, por expresarlo de un modo más correcto, su lealtad partidista) como único medio de evitar que fueran vetados por los otros partidos que negocian. De hecho, un sistema

como el actual, en el que las cuotas han llegado, en algunos momentos, al punto de tratarse conjuntamente (en un solo *paquete negociador*, según la terminología al uso) respecto de la composición de órganos que, además, poseen una naturaleza completamente diferente al TCE (Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas o ¡Consejo de Seguridad Nuclear!), unido a la imposibilidad de que los proponentes veten las propuestas de sus conegociadores constituye objetivamente un incentivo para la designación de magistrados cercanos –y leales– a los partidos que impulsan su nombramiento y, en esa misma medida, resulta un sistema que tiende a acentuar la sospecha social –y la verosimilitud de las acusaciones cruzadas entre partidos– de que los magistrados actúan en el orden jurisdiccional al servicio de intereses partidistas. Una sospecha esa que hace legítimo que los ciudadanos se formulen la gran cuestión que hace ya más de dos siglos suscitaba en Francia el diputado Thibaudeau, cuando, con ocasión de la propuesta de Sieyès para crear un *jurie constitutionnaire*, rechazaba la idea de una forma radical, planteando ante la cámara la eterna cuestión de quién vigila al vigilante: «Se cuenta que en un pueblo de las Indias existe la creencia popular de que el mundo está sostenido por un elefante, y este elefante por una tortuga; pero cuando se pregunta a los nativos sobre quien reposa la tortuga nadie sabe responder». Y así estamos hoy, en verdad, tras los últimos y durísimos quebrantos: como en un pueblo de las Indias. Trataremos de otros quebrantos ya para acabar.

4. Descentralización territorial y desequilibrios verticales

Cuando en 1787 se creó la Unión americana, los Padres Fundadores de aquella nueva nación que surgía de una experiencia histórica absolutamente excepcional idearon un doble sistema de equilibrio de poderes. Su utilidad desde la perspectiva del aseguramiento de una verdadera libertad era descrita a la perfección por uno de los redactores de la Constitución de Estados Unidos, el mismo James Madison a quien al principio nos hemos referido, quien ya en los momentos iniciales de la experiencia de la Unión constataba el contraste existente entre «una república unitaria», donde «todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las

usurpaciones dividiendo ese gobierno en departamentos separados y diferentes» y «la republicana americana compuesta» en la que «el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno de esos gobiernos se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí –concluía Madison– surge una doble seguridad de los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al tiempo que cada uno se regulará por sí mismo»²³.

Pocos discutirán en España que, desde la perspectiva del equilibrio de poderes, su reparto territorial a través de lo que hemos dado en llamar el Estado autonómico ha contribuido a que los órganos políticos del Estado y los de las autonomías se tengan más o menos a raya mutuamente, aunque con algunas particularidades que resultan en nuestro caso dignas de mención. La más sobresaliente ha sido, sin duda, la derivada del decisivo papel que ha tenido en el funcionamiento de esa balanza de poderes el signo partidista de los dieciocho Gobiernos existentes en España, signo que ha condicionado una dinámica que, siendo concisos, podría resumirse en dos fenómenos que resultan a la postre intercambiables. Primero, que el Gobierno del Estado ha hecho la contra a los de signo político distinto –salvo, claro, cuando dependía de los representantes del o los partidos que sostenían a esos ejecutivos autonómicos para conformar su mayoría en las Cortes Generales– y ha favorecido, de forma en ocasiones descarada, a los de su mismo signo político o a los que controlaban los partidos bisagra que acabo de citar. El segundo fenómeno se ha concretado en que los Gobiernos autonómicos han hecho la contra al del Estado cuando era de diferente signo partidista, salvo en el caso de que lo estuvieran sosteniendo en las Cortes con los votos del mismo partido que a ellos les servía de soporte, y que han favorecido al Gobierno nacional – en ocasiones incluso en contra de sus propios intereses territoriales– cuando unos y otros tenían un signo político común. El resumen de este juego encontrado de apoyos y oposiciones, que ha convertido al Gobierno de España en *la oposición* en algunas Comunidades autónomas y a algunos Gobiernos autonómicos en *la oposición* al Gobierno de España pone, en suma, de relieve, que la balanza de poderes solo ha funcionado de verdad cuando existían

intereses políticos encontrados entre el Gobierno nacional y los Gobiernos (y parlamentos) autonómicos, lo que en demasiadas ocasiones ha sucedido, por ello mismo, al margen de cualquier otra racionalidad: por ejemplo, la que se hubiera derivado de la defensa de los intereses generales. Y es que los intereses generales llevan teniendo en España mala fama desde hace mucho tiempo, pues levantan la sospecha de ser la piel de cordero bajo la que se agazapa el lobo del centralismo españolista. En realidad, esa desconfianza hacia los intereses generales, que afecta a todos los partidos dependiendo sólo de cual sea su posición relativa de poder (Gobierno nacional o autonómico, por un lado; Gobierno autonómico del mismo o distinto signo que el Gobierno nacional, por otro) es el resultado final de un proceso descentralizador que ha ido produciéndose de un modo que ha terminado por generar muy notables disfuncionalidades, que lo son en mayor grado en la medida en que corregirlas se presenta como una operación más difícil cada día. Analizaré esta cuestión seguidamente, pero no sin antes hacer una breve referencia inicial a la forma en que se han configurado las balanzas de poder en el interior de las Comunidades españolas.

4.1. ¿Quién manda en las autonomías?

La pregunta podría responderse, sin darle muchas vueltas, de un modo similar a como se ha respondido al hablar del protagonismo gubernamental –incluso presidencial– en el funcionamiento de la balanza de poderes estatal: salvo en circunstancias especiales, mandan los Gobiernos. Y es que, en realidad, los sistemas institucionales de las Comunidades Autónomas se han construido en gran medida, desde que, tras los *Acuerdos Autonómicos* de 1981 se decidió su generalización a todas ellas, casi como un calco del sistema de poderes políticos centrales: con parlamentos elegidos del mismo modo que las Cortes Generales y ejecutivos autonómicos designados por sus respectivos órganos parlamentarios a través de un sistema que reproducía casi literalmente las previsiones de la Constitución de 1978 en la materia. Esa identidad jurídica de los sistemas institucionales autonómicos respecto del existente en el Estado, sistemas donde los partidos han jugado un protagonismo casi idéntico, dando lugar, por tanto, a las disfunciones de diverso tipo que ya han sido analizadas, no ha impedido, sin embargo, que entre el sistema político estatal y los de las

autonomías acabara por producirse una diferencia sustancial: que mientras que los ciclos políticos en el Estado han sido relativamente cortos –con la excepción del que protagonizó Felipe González como presidente del gobierno tras el hundimiento de UCD y en buena medida como consecuencia de aquel fracaso tan acelerado como estrepitoso–, los ciclos autonómicos han sido, en general, extraordinariamente largos. La idea puede ser formulada desde otra perspectiva: mientras que en el Estado central la alternancia política –clave en el funcionamiento de una democracia sana– ha funcionado de una forma razonable, antes de la autodestrucción de UCD y una vez superada la profunda crisis que aquella supuso para las fuerzas de centro-derecha en nuestro sistema de partidos, esa misma alternancia se ha desarrollado (o, mejor, no se ha desarrollado) con efectos altamente preocupantes en muchas de las Comunidades españolas. Algunos datos son bien expresivos de esta realidad: entre 1977 y 2011 –últimas elecciones generales celebradas en nuestro país cuando se escriben estas páginas– se han producido cinco alternancias del partido en el Gobierno (UCD:1977/PSOE:1982/PP:1996/PSOE:2004/PP:2011), circunstancia que contrasta de un modo más que llamativo con lo acontecido en el ámbito autonómico, en el que debe constatarse la continuidad extraordinaria de partidos que han logrado mantenerse en el poder de forma ininterrumpida y durante ciclos temporales muy extensos, cercanos a las tres décadas, en varias de las más pobladas Comunidades que componen el conjunto: ese ha sido, en efecto, el caso del País Vasco (gobernado, con combinaciones diferentes, por el PNV desde 1980 hasta 2009), Cataluña (gobernada por CiU desde el mismo año hasta 2003), Galicia (gobernada por el centro-derecha [UCD-PP] desde 1981 hasta 2005, salvo el bienio de la Xunta tripartita surgida de la inclasificable, e incalificable, moción de censura de 1987), Andalucía (gobernada por el PSOE desde el año 1982), Castilla-La Mancha (gobernada por el PSOE desde el año 1983 hasta 2011), Extremadura (gobernada por el PSOE desde 1983 hasta 2011), o, finalmente, Baleares (gobernada por el PP desde 1983 hasta 1999).

Aunque, como parece fácilmente comprensible, atribuir ese contraste a un único factor, que sería, por tanto, común a todos los supuestos, resultaría temerario, creo, pese a ello, que ha habido elementos comunes, que si no lo

explican de todo ni de lejos, sí ayudan a entender por qué las cosas han sucedido, en la que esfera que ahora trato, de forma tan distinta en el Estado y en sus regiones, incluso en aquellas no mencionadas previamente, pues también en ellas los ciclos de gobierno han sido generalmente más extensos que en las instituciones estatales. Uno de esos factores ha sido en mi opinión el defectuoso funcionamiento en las autonomías de los mecanismos de control informal sobre el poder ejecutivo y la administración que de él depende. En efecto, más allá de los instrumentos formalizados de control parlamentario, que han jugado un papel similar en el Estado y las autonomías, lo cierto es que en estas últimas ha existido una menor pluralidad informativa vinculada a la mayor capacidad de los Gobiernos para controlar los medios de comunicación privados por la vía clientelar de las ayudas y las subvenciones. Además, los sistemas autonómicos de control externo del Gobierno (consejos de cuentas, consejos consultivos, defensores del pueblo) han solido estar también controlados por las mayorías parlamentario-gubernamentales en mayor medida que lo han estado en el Estado. Y es que, a la postre, la posibilidad de desarrollar una auténtica política democrática es en cierto grado cuestión de tamaño, de modo que a medida que el espacio público se contrae, por estar formado por un menor número de habitantes, disminuyen también, paralelamente, las posibilidades de controlar de una forma efectiva a los que mandan. Esa ha sido también, aunque no sólo, la razón que explica que en las Comunidades Autónomas los ejecutivos hayan podido ejercer con mayor facilidad un férreo control clientelar sobre sus respectivas sociedades (sus medios de comunicación; sus universidades; sus intelectuales, si es que así pueden llamarse a quienes se convierten por propia voluntad en cancerberos del poder; sus empresas; sus cajas de ahorros y, en general, todo su sistema de instituciones), control que ha tendido a favorecer la permanencia del Gobierno de turno en el poder. Si a ello se añade el factor político identitario (que todos los Gobiernos, pero sobre todos los nacionalistas, han manipulado de un modo abusivo, y en ocasiones hasta límites de escándalo, para convertir en enemigos del país a quienes eran sólo sus adversarios políticos legítimos) y el factor fiscal (que hace de los Gobiernos autonómicos españoles instituciones que prestan servicios casi sin recaudar directamente impuestos) es más fácil comprender por qué hay partidos que han podido gobernar

ininterrumpidamente durante períodos que se han acercado a las tres décadas. En realidad, cabría decir que, desde esta perspectiva, la idea de acercar el gobierno a los gobernados, que tanta ilusión fue capaz de levantar en otras épocas, ha tenido, no diré más, pero, al menos, tanto inconvenientes como ventajas y elementos positivos. Pero los inconvenientes han tenido que ver de un modo muy fundamental con la forma en que se ha desarrollado el proceso descentralizador y con el tipo de sistema autonómico que hemos construido finalmente.

4.2. El sistema autonómico entre dos fuegos cruzados

El proceso descentralizador diseñado por el legislador constituyente tuvo como primordial finalidad buscar una salida a los llamados *problemas* vasco y catalán, es decir, y para no confundir las cosas, al problema planteado por la presencia en esos territorios de fuerzas nacionalistas que reivindicaban un modelo territorial diferente al Estado centralista existente en el momento en que da comienzo el proceso democratizador. Será ese objetivo el que, a fin de cuentas, explicará gran parte de las previsiones de una Constitución que no estableció un modelo de Estado, pero que puso las bases para proceder a su descentralización. Nuestra ley fundamental no definió, en efecto, el tipo de Estado que, desde el punto de vista de su organización territorial, existiría en España tras su entrada en vigor, y no lo hizo porque la falta de acuerdo al respecto entre quienes participaron en el proceso constituyente era patente. Por eso, tras proclamar el principio de unidad, el derecho a la autonomía y el principio de solidaridad, la Constitución trasladó la cuestión a un título VIII confuso y farragoso del que no cabía deducir si íbamos a tener o no finalmente Comunidades Autónomas; cuántas serían aquellas, si la primera de las dos hipótesis previas se hacía realidad; cuál sería la naturaleza de la descentralización (política o simplemente administrativa) y si tal naturaleza sería común a todos los eventuales entes territoriales descentralizados o resultaría en algunos casos diferente. Sólo de la disposición transitoria segunda del texto constitucional cabía deducir con toda claridad que el constituyente había buscado una fórmula que permitiese dar un tratamiento específico y privilegiado a Cataluña y a las tres provincias vascas, lo que fue posible a través de la habilidosa paráfrasis jurídica de «los territorios que en el pasado

hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía», cuyas ventajas evidentes tenían para sus creadores el sólo inconveniente de que Galicia debería ser también incluida en el paquete.

Con ese marco jurídico, que daba tantas opciones como las que se derivaban de su extraordinaria flexibilidad, la primera de ellas fue intentar una *interpretación nacionalista* de la Constitución, es decir, una que reducía la autonomía política a las tres regiones mencionadas y dejaba a las demás en el terreno pantanoso de una descentralización administrativa más o menos amplia. Pero la decisión andaluza de romper el consenso partidista y tramitar su Estatuto por la vía especial del artículo 151 de la Constitución, pretendida luego –aunque sin éxito– por otros territorios, se tradujo finalmente en un cambio sustancial de orientación en el desarrollo del proceso descentralizador: de la interpretación nacionalista de nuestra ley fundamental se pasó a la generalización del mapa autonómico y a la igualación sustancial de la estructura institucional las Comunidades, aunque no, en un primer momento, de sus ámbitos de competencias respectivos. Los ya citados *Acuerdos Autonómicos* de 1981 fueron la expresión formalizada de ese verdadero giro histórico. A partir de ahí, y sin entrar en más detalles que los que aquí resultan estrictamente necesarios, se abrirá una dinámica autonómica que, desde la segunda mitad de los años ochenta hasta el momento en que se escriben estas páginas, ha estado dominada por dos diferentes dialécticas: la interautonómica y la intraautonómica. En efecto, nuestro sistema autonómico, sometido a dos fuegos cruzados de intereses particulares que acabarán por provocar la práctica desaparición de los intereses generales del horizonte político español, ha vivido atenazado desde el momento mismo de su puesta en marcha por la competición existente entre las diversas Comunidades regionales (dinámica interautonómica). Al mismo tiempo, por la dialéctica que se produjo en el interior de cada una de aquellas entre la progresiva consolidación de un sistema institucional propio, y la reclamación, y posterior asunción en favor de tal sistema, de competencias materiales (dinámica intraautonómica), de modo que las competencias *tiraban* de la estructura institucional y ésta lo hacía de aquellas, en un círculo que se retroalimentaba sin cesar. La primera de las dinámicas citadas constituye, sin duda, un elemento explicativo indispensable a

la hora de dar cuenta de los giros más notables que ha experimentado hasta la fecha la evolución del proceso de construcción del modelo autonómico español. Junto a ella, la dinámica intraautonómica, es decir la que se produce entre organización institucional propia, de un lado, y asunción de competencias, del otro, resulta, a mi juicio, igualmente decisiva para entender lo que precede desde el punto de vista lógico –si se me permite expresarlo de ese modo–, es decir, desde una perspectiva no tanto cronológica como política, a esa constante carrera de emulación entre las Comunidades de *primera* y de *segunda*, por decirlo con el lenguaje que se ha venido utilizando fuera de los círculos jurídicos.

Por lo demás, esa constante competición de las Comunidades *de primera* por escaparse de las *otras* y de las *otras* por alcanzar a las que marchan *en cabeza* se vio, además, favorecida durante las legislaturas de las Cortes Generales de 1993 y de 1996, y, posteriormente, con un sentido diferente y muchísimo más grave desde la perspectiva de la cohesión estatal, durante las de 2004 y 2008, por las peculiares características de un sistema de partidos en el que ninguna de las dos grandes fuerzas estatales sobre las que se conformaba la mayoría parlamentario-gubernamental (el PSOE y el PP) contaban con el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso, lo que convirtió a los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña (Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió, en el primer ciclo, al que se unirían luego Esquerra Republicana de Catalunya y el Bloque Nacionalista Galego en el segundo) en fuerzas fundamentales para la gobernabilidad de las instituciones estatales, y reforzó, claro está, su posición negociadora como partidos *extractivos*, es decir, como partidos que se comportaban en realidad como auténticos grupos de presión en favor de sus conveniencias partidistas y de los intereses particulares de sus respectivos territorios.

Todo lo apuntado ha tenido, sin ningún género de dudas, decisivas consecuencias en el funcionamiento y desarrollo del Estado de las autonomías. Pero –y vuelvo a subrayarlo– nada de ello resultaría comprensible sin tener a la vista la referida dinámica intraautonómica (entre instituciones y competencias en el interior de cada una de las Comunidades que conformaban el sistema) lo

que no resulta, en todo caso, difícil de explicar: más allá de las diferencias que podrían apreciarse entre las llamadas Comunidades de vía *rápida* y de vía *lenta*, la consolidación de un sistema institucional propio generó desde el principio en todas ellas la aparición de una *clase política autonómica* (incipiente, claro, inicialmente), cuyas posibilidades de pervivencia y de futuro desarrollo dependían sobre todo de la creciente consolidación del entramado de poderes autonómicos y de la progresiva asunción de competencias por su parte. En suma, lo sucedido con nuestro Estado de las autonomías desde el momento en que se aprobaron los últimos Estatutos de los territorios que vinieron finalmente a conformarlo ha sido, no sólo, pero sí de modo muy decisivo, consecuencia del hecho de que en las Comunidades se asentaron instituciones cuya *cobertura personal* exigió la apertura de amplios procesos de movilización de elites políticas territoriales que muy pronto identificaron que su máximo interés, en tanto que elites que habían unido su fortuna a la consolidación del proceso descentralizador, pasaba necesariamente por profundizar ese proceso, lo que abriría, a su vez, un constante circuito de retroalimentación, en el que el fortalecimiento de la estructura institucional propia exigía recibir la transferencia de más y más competencias del Estado central, a la vez que tal creciente asunción, y acumulación, de competencias exigía perfeccionar y extender una red orgánica de carácter institucional con la que poder gestionarlas eficientemente²⁴.

4.3. Los nacionalistas y su cuento de nunca acabar

Todo el proceso descentralizador que he tratado de describir de forma tan sucinta no fue capaz de lograr el primero y fundamental de sus diversos objetivos: despotenciar la reivindicación nacionalista al colmar las expectativas de sus portadores partidistas. Lejos de ello, la persistencia del problema nacional –que, repito, no es otro que el de la existencia de partidos nacionalistas que reivindican una reacomodación constante del modelo autonómico español con la vista puesta en superarlo antes o después– ha complicado de un modo extraordinario la gestión política de la cuestión territorial. Podría decirse, así, que la España que se descentralizó y que asumió, consecuentemente, los inevitables conflictos que la descentralización iba a traer consigo, con la razonable expectativa de que esa descentralización

resolvería el llamado *problema nacional* al dar satisfacción a las demandas políticas de los nacionalistas, ha visto como poco a poco se frustraba su objetivo. Para sorpresa de muchos, las cosas acabaron por acontecer, en realidad, de un modo bien distinto, por no decir que sucedieron justamente del revés. Y así, ese referido *problema nacional* no sólo pervivirá, pese a la creación del Estado autonómico que se suponía vendría a darle solución y a la progresiva y rapidísima extensión de la descentralización, sino que esa misma pervivencia vendrá a complicar más y más, con el transcurso de los años, la posibilidad de administrar de un modo llevadero la cuestión territorial. Será de ese modo como la permanente insatisfacción de las fuerzas nacionalistas – tanto más relevante cuanto que los dos principales partidos de ámbito no estatal (CiU y PNV) gobernarán sus respectivos territorios durante todo el proceso de alumbramiento, desarrollo y consolidación del sistema autonómico español–acabará determinando que el sistema autonómico permanezca en una fase permanente de redescentralización, de modo que cada vez que los nacionalistas han alcanzado la meta descentralizadora que se habían prefijado de antemano han procedido ya a proclamar sus nuevas reclamaciones y exigencias. De hecho, los Gobiernos nacionalistas –pues de eso se ha tratado al fin y al cabo durante prácticamente treinta años en Cataluña y País Vasco– han mantenido un permanente *tour de force* con el Estado que ha animado a hacer lo mismo, a veces a su pesar, a los Gobiernos autonómicos controlados por los dos grandes partidos estatales, incapaces de frenar una dinámica en la que el agravio comparativo ha jugado siempre como la espoleta que daba lugar al estallido de un nuevo aluvión de reclamaciones para que el Estado central cediera poder económico y político.

La centralidad de los partidos nacionalistas en la determinación de nuestra forma de gobierno y la insaciable voracidad competencial en que iba a acabar por traducirse su creciente desacuerdo con el modelo autonómico español y su, igualmente creciente, voluntad de superarlo para caminar hacia un confederalismo que pudiera poner, antes o después, a los territorios gobernados por el nacionalismo a las puertas de la independencia (ese y no otro fue, en su momento, el significado del llamado Plan Ibarretxe e igualmente, aunque en un sentido diferente, el del proyecto de Estatuto aprobado por el

parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005) imposibilitaron, a la postre, que nuestro sistema constitucional de distribución de competencias, incapaz de poner freno a esa permanente carrera hacia el progresivo adelgazamiento del Estado²⁵, pudiese mantener su cohesión eficazmente. Aquí se sitúa, a mi juicio, una de las razones esenciales que permiten comprender la influencia que tan tenido a la postre los nacionalismos interiores en la dinámica de funcionamiento del sistema autonómico español. Y es que, en la que constituye la principal peculiaridad jurídica de nuestro modelo autonomista, el constituyente dispuso, como ya vimos, un sistema abierto de distribución de competencias que, aunque pudo ser útil inicialmente para facilitar el proceso de construcción del Estado autonómico español, ha terminado por constituirse en un factor claramente disfuncional para la cohesión de Estado de las autonomías: «A diferencia de lo que sucede en los Estado federales o regionales –señalaría el Consejo de Estado en su *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, de febrero de 2006²⁶–, en España son los Estatutos de Autonomía y no la Constitución u otras normas de idéntico rango, los que establecen el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas²⁷, y por ello también, a *contrario*, delimitan el conjunto de competencias que, además de las que la Constitución le reserva en exclusiva, quedan en manos del Estado en relación con cada Comunidad». Ello significa, como el propio *Informe* subrayará con posterioridad, que «la apertura de nuestro sistema de distribución territorial del poder es [...] su rasgo más característico, su más acusada peculiaridad», pues se concreta «en la posibilidad que el sistema ofrece a las Comunidades Autónomas de acometer la reforma de sus Estatutos».

Pese a lo que acabo de apuntar, todo hace pensar que, muy probablemente, aún con sus *agujeros*, ese sistema hubiera, pese a todo, funcionado de no haber existido partidos nacionalistas que desde muy pronto vieron en aquellos agujeros los huecos en donde colocar su munición. Ciertamente, ni la permanente posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan proceder a acometer una reforma estatutaria, ni las previsiones del artículo 150.2 de la Constitución, en materia de leyes de transferencia o delegación de competencias, ni la amplísima potestad que el Tribunal Constitucional ha tenido para ir delimitando la extensión de las materias competenciales y para ir

ampliándolas a favor de las Comunidades a medida que la presión de aquellas aumentaba (piénsese, como ejemplos paradigmáticos, en lo acontecido con las materias «relaciones internacionales» o «administración de justicia», de los apartados 3 y 5 del artículo 149.1 de la Constitución) hubieran dado el juego jurídico-político que hoy es ya bien conocido de no haber existido fuerzas con vocación y en condiciones de sacar todo el partido posible a las fisuras que eran consecuencia de la apertura del sistema. Y ello hasta el punto de que empecinarse en mantener, en tal contexto, nuestro sistema de distribución de competencias tal y como la Constitución lo había diseñado ha sido, sin duda, un grave error, de quizá irreparables consecuencias: un error que constituye desde hace tiempo un manifiesto despropósito. Nadie lo ha expresado mejor que el Consejo de Estado en el *Informe* ya citado, que, redactado sólo unos meses después de que el parlamento de Cataluña procediese a aprobar el texto del Estatuto de 30 de septiembre, puede ser leído en esa parte como una referencia implícita a los peligros constitucionales de aquella disparatada iniciativa: «Los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera se hacen, además, más graves, por razones obvias, cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades al máximo admitido por la Constitución. En esta situación, cerca de la que nos encontramos ya, cualquier propuesta de reforma que pretenda ampliar las competencias de la Comunidad respectiva puede dar lugar a acusaciones de que con ella se pretende rozar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales». Demostrando la importancia que para el Consejo de Estado tenía su advertencia, el *Informe* insistía, páginas después, en que era «obvio que el ámbito competencial de muchas de nuestras Comunidades está cerca de agotar el campo que el artículo 149 les reserva, cuando no lo ha agotado ya, y que esta situación incrementa el riesgo de que una nueva ampliación traspase los límites que este artículo establece»

Todo lo apuntado no es suficiente, en cualquier caso, para dar cumplida cuenta del peso del factor nacionalista en la forma de funcionamiento del Estado autonómico español. Muy por el contrario, resulta necesario añadir, a las anteriores, otra línea argumental: la determinada por la influencia que nuestro sistema electoral ha tenido en nuestro sistema de partidos y éste, a su vez, en

la capacidad de presión política e institucional de los nacionalistas. Según se ha señalado previamente, lo cierto es que la conjunción de los diversos elementos que configuran nuestro sistema electoral para el Congreso se traducen en un neto beneficio para los dos primeros partidos en cada distrito a la hora de traducir votos en escaños y, en consecuencia, en la extrema dificultad que existe para que un tercer partido de ámbito estatal pueda entrar en el reparto, salvo en un corto número de circunscripciones donde, al repartirse un número superior a los siete u ocho escaños, el sistema funciona en la realidad como proporcional. Y es que en las provincias en las que se reparten pocos diputados –lo que acontece en gran parte de ellas–, el sistema, por el contrario, es, de hecho, mayoritario. El resultado final de esta situación es conocido: nuestro sistema de partidos ha acabado por ser casi bipartidista en el conjunto del Estado, aunque tal bipartidismo aparece corregido por la presencia de partidos nacionalistas que en determinadas territorios consiguen ser primero o segundo en las circunscripciones en que aquellos se dividen. Lo que quiere decir, ni más ni menos, que cuando uno de los dos grandes (el PSOE y el PP desde el hundimiento de UCD) no consiguen la mayoría absoluta en el Congreso no existe una posible bisagra estatal con la que formar gobierno o de la que obtener el apoyo parlamentario necesario para configurar una sólida mayoría capaz de sostenerlo, de modo que el ganador por mayoría relativa solo es capaz de gobernar buscando el apoyo externo de partidos nacionalistas. Ello, como es obvio, coloca a los agraciados en cada caso en la condición de partidos extractivos –casi grupos de presión– que pasan a estar en condiciones de plantear su relación con el Gobierno nacional en unos términos muy claros: gobernabilidad nacional a cambio de más poder regional. Si esos aliados nacionalistas del Gobierno del Estado son, además, como ha ocurrido en todo el período 1979-2003 en Cataluña, 1979-2009 en el País Vasco y 2005-2009 en Galicia, partidos gobernantes en sus respectivos territorios, la presión descentralizadora cobra entonces todo su sentido, pues el que presiona es el directo beneficiario de los réditos políticos y económicos que produce la presión.

La conclusión final del análisis precedente parece fácil de obtener: durante todo el tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del sistema autonómico

español los tres elementos jurídico-políticos que se han apuntado de forma tan sucinta se fueron encadenando, es cierto que con diferente intensidad según las épocas, para dar lugar, en sentido literal, a un auténtico círculo vicioso. Por una parte, el sistema electoral ha dificultado extraordinariamente desde sus orígenes la aparición de bisagras estatales y ha puesto en manos de los partidos nacionalistas la gobernación general cuando uno de los dos grandes partidos estatales no ha alcanzado la mayoría absoluta en el Congreso; por la otra, esos partidos nacionalistas han tendido a comportarse como partidos extractivos, es decir, como simples grupos de presión cuyo objetivo era obtener más cuotas de poder para sus respectivos territorios; finalmente, y cerrando el círculo, todo ello ha sido posible por unas previsiones constitucionales que permitían la revisión constante del sistema, bien fuera través de las reformas estatutarias, bien mediante las leyes de transferencia y delegación de competencias o bien, incluso, a través de una jurisprudencia Constitucional que ha tendido a ser más concesiva para las exigencias de las Comunidades a medida que aumentaban por parte de aquellas las posibilidades de chantaje institucional como fruto de la capacidad de presión autonómica y de las amenazas nacionalistas de desautorizar la labor del propio Tribunal.

4.3. Cambiar de Estado... sin reformar el Estado

La descentralización ha significado, pues, en España un cambio sustancial en la naturaleza del Estado, que de ser uno de los más centralizados de Europa ha pasado a presentar un grado de descentralización que es del todo equiparable al que existe en muchos Estados federales. De hecho, el cambio sideral en la naturaleza del Estado, que puede comprobarse con sólo mirar la distribución estatal, regional y local de los presupuestos públicos o el número de funcionarios adscritos a las administraciones respectivas de cada uno de esos tres niveles de poder²⁸, se ha producido sin que el Estado que ya existía cuando comenzó la descentralización fuese entonces reformado en profundidad, ni lo haya sido con posterioridad. De este modo, lo que ha ocurrido en España en realidad es que sobre un Estado (el centralista) se ha sobrepuesto otro, resultante de los cambios introducidos en aquel (el autonómico), pero dejando intocadas los elementos del primero que la construcción del segundo no exigió modificar. En suma: esos dos Estados no

se han acomodado y encajado el uno *con* el otro para hacer coherente la estructura y el funcionamiento del conjunto, sino que se han superpuesto el uno *sobre* el otro, lo que ha dado lugar a problemas de naturaleza muy diversa, de entre los que creo que, al menos tres, han de destacarse. El primero es el más obvio: tenemos un Estado inmenso y profundamente desequilibrado internamente, donde falta administración especializada para hacer frente a las necesidades de un moderno Estado social (así, sobre todo, en las esferas sanitaria, educativa, policial, judicial y de política social) mientras sobra por todos lados burocracia general en nuestras cuatro administraciones superpuestas: local, provincial, autonómica y estatal. Como consecuencia de ello, vivimos en España en una absoluta confusión competencial, en donde todas las administraciones hacen de todo aunque sin saber cuales son con claridad sus respectivas competencias, lo que se traduce, según siempre resulta inevitable en estos casos, en duplicidad y confusión, en lentitud administrativa y, en fin, tanto en una disminución palpable de la eficacia de las administraciones públicas como en un aumento disparatado de sus gastos. De hecho, el tercer problema tiene que ver con la insostenibilidad de un Estado que, a fin de cuentas (¡y nunca mejor dicho!) son dos en realidad: el autonómico y todo lo que quedó del anterior. El problema de la insostenibilidad de esos dos Estados superpuestos no se percibió en toda su crudeza mientras las alegrías del crecimiento de la economía permitían huir hacia delante sin jamás mirar atrás. Pero la crisis ha puesto las cosas en su sitio al demostrar, por decirlo con claridad, que hemos construido un Estado que sencillamente no podemos permitirnos.

En tal contexto, aunque es obvia la existencia de poderosísimas razones para acometer la reforma del Estado –la más importante que, de seguir como hasta ahora, será imposible mantener esa cohesión mínima sin la cual un Estado, antes o después, deja de existir–, lo cierto es que lo importante ha cedido el lugar ante lo urgente, que es hoy evitar la quiebra de nuestras administraciones públicas que con alta probabilidad se derivaría de mantener el sistema tal y como está. Pero esas urgencias no deberían, pese a todo, llevarnos a olvidar que el futuro pasa, en primer lugar y de un modo inaplazable, por hacer frente a «los riesgos de crisis que la apertura del sistema autonómico genera», ya

denunciados en su día por el Consejo de Estado, procediendo a lo que resulta elemental: por un lado, a cerrar el Estado autonómico, estabilizando de una vez su sistema de distribución competencial, aunque no sin antes haber reordenado el reparto hoy existente con arreglo a las exigencias derivadas de la racionalidad de un Estado descentralizado, pero eficiente y cohesionado, y no de las nacidas de la obsesión identitaria y la voracidad nacionalista por crear pequeños estados dentro del Estado; por otro lado, a reformar el Estado de las autonomías mediante una mejora sustancial de la coordinación interadministrativa y la cooperación territorial de un Estado donde debe haber quien esté en condiciones de definir los intereses generales y de dirigir el proceso a través del cual aquellos pueden y deben coherenciarse con los particulares de los municipios y regiones.

Pero el futuro pasa también, a mi juicio sin ningún género de dudas, por acometer una reforma integral de nuestro Estado y no sólo de la parte de aquel que nació con la implantación de las autonomías. Desde esta otra perspectiva es necesario como mínimo proceder a la supresión de una administración provincial que, nacida al servicio de unas necesidades hoy inexistentes, carece por completo de sentido; y es igualmente indispensable proceder a una remodelación del mapa municipal, para reducir de forma drástica el número de municipios actuales –mas de ocho mil–, la mayor parte de los cuales ni por tamaño ni por capacidad financiera pueden cumplir adecuadamente sus funciones.

A nadie se le escapa que este programa urgente de reformas –conformado sólo por un parte de las que están golpeando en la puerta para entrar, en algunas ocasiones, desde hace muchos años– debería ser impulsado y llevado a cabo por los mismos que, de un modo u otro, han venido beneficiándose del actual desaguado: hablo, claro está, de los partidos. Pues son ellos, de forma muy especial, los que tienen el poder y la responsabilidad de construir un Estado moderno y eficiente donde hoy existe uno cuya ineficiencia es el resultado final del muy defectuoso diseño del sistema autonómico español y, en combinación con ello, de la disparatada simbiosis entre lo antiguo y lo actual a la que he venido refiriéndome. Mi conclusión final no es, pues, lo sé, muy

alentadora. Y ello porque tanto para reintroducir en el Estado central una balanza equilibrada de poderes capaz de hacer realidad la finalidad que hace dos siglos y medio le atribuía Montesquieu a su principio de la separación de los poderes (que el poder frene al poder) como para reformar en profundidad el Estado inviable que tenemos se necesita el concurso de unos partidos políticos que haciendo una y otra cosa perderían gran parte del poder del que hoy disfrutan. Por eso, retomo, para acabar, un asunto central para el futuro de nuestro país que a lo largo de este ensayo ha quedado apuntado en diversas ocasiones: que sólo una activa participación de la sociedad, que desapodere a los partidos de las competencias que no deben corresponderle en un Estado democrático y contribuya a descolonizar los poderes públicos del influjo partidista allí donde aquel resulta perturbador para el funcionamiento adecuado de las instituciones, podría salvarnos del deterioro progresivo en el que estamos y del que solo hemos cobrado conciencia general cuando hemos caído en la cuenta de que las cuentas no cuadraban.

¹ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, Edición de Clinton Rossiter, Nueva York, New American Library, Mentor Book, 1961, pp. 301 y 320, de donde proceden todas las citas. Hay traducción española, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

² Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, Madrid, Alianza Editorial, 2010, pp. 171 y ss.

³ Así puede constatarse en el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) correspondiente al mes de septiembre de 2011, que es posible consultar en (http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp)

⁴ Véase, por todos, Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986. Me he ocupado de la cuestión en *Los partidos políticos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1990, sobre todo, pp. 71 y ss.

⁵ Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 122 y, en general, sobre la cuestión, pp. 122 y ss.

⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos, 1*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, pp. 91 y ss.

⁷ Me he ocupado de todo ello en *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, sociedad*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, en especial en pp. 165 y ss.

⁸ Hans Magnus Enzensberger «Compasión con los políticos», en *El País*, de 30 de noviembre de 1992, de donde proceden todas las citas. Enzensberger volvería sobre el asunto, en un trabajo más extenso,

«Compadezcamos a los políticos» que puede consultarse en <http://www.linea-e.com/cuadernos/pdfs/numero11/compadezcamosalospoliticos.pdf>

⁹ Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, cit., pp. 122-126.

¹⁰ Robert Michels, *Les partis politiques*, París, Flammarion, 1919.

¹¹ He analizado con detalle ese episodio en «La reforma de 2011: de las musas al teatro», en *Claves de Razón Práctica*, nº 216 (2011), pp.8-19.

¹² Douglas W. Rae, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Madrid, CITEP, 1977.

¹³ Dieter Nohlem, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 464

¹⁴ Me refiero a ello con detalle en el capítulo IV de *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.

¹⁵ Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, cit., pp. 221-224.

¹⁶ Cfr. el capítulo IV de *Los rostros del federalismo*, cit.

¹⁷ El texto de ese apartado procede, en gran parte, de un trabajo previamente publicado: «La politización de la justicia», en revista *Letras Libres*, nº 97 (2009), pp. 42-47. Agradezco a sus editores la autorización para utilizarlo en este ensayo.

¹⁸ «Carlos Dívar presidirá el CGPJ y el Supremo», «El PSOE sorprende al proponer a un conservador para presidir el Supremo», «Zapatero da un golpe de efecto y propone a un conservador para presidir el CGPJ», «El juez Carlos Dívar dirigirá el poder judicial. POSE y PP optan por la equidistancia del presidente de la Audiencia», «El conservador Carlos Dívar presidirá el Supremo y el Poder Judicial. Zapatero propone al juez que durante 7 años ha dirigido la Audiencia Nacional», «Zapatero pondrá el poder judicial en manos del conservador Carlos Dívar»: tales fueron los titulares con que los diarios los españoles más leídos (*El País*, *El Mundo*, *ABC*, *La Vanguardia*, *El Periódico de Catalunya* y *La Voz de Galicia*, respectivamente) dieron el 22 o 23 de septiembre de 2008.

¹⁹ Remito al lector interesado al análisis que se contiene al respecto en mi trabajo «La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña», en *Claves de Razón Práctica*, nº 205 (2010), pp. 4-18.

²⁰ Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, «El futuro de la justicia constitucional en España», en *Claves de Razón Práctica*, nº 212 (2011), pp. 12-23

²¹ Puede verse, con una información muy detallada, Miryam Iacometti, «Il difficile rinnovo del Tribunale costituzionale spagnolo e le “peripezie” della sua legge organica», en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, nº 1 (2011).

²² Óscar Alzaga, *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Madrid, Editorial Trotta, 2011, pp. 54-56 y, con más detalle, del mismo autor, «Sobre la composición del Tribunal Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11 (2003), pp. 149-180.

²³ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 221-222.

²⁴ Me he referido con gran detalla a todo el proceso que aquí describo de forma tan sucinta en *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 37-77.

²⁵ No debe dejar de leerse al respecto el reciente libro de Francisco Sosa Wagner y Mercedes Fuertes, *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Madrid Marcial Pons, 2011.

²⁶ Véase Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Jundo (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Consejo de Estado, 2006.

²⁷ He explicado esa peculiaridad de nuestro sistema de distribución de competencias *La Constitución de 1978*, Madrid, Alianza Editorial, 2ª edición, 2011, pp. 228 y ss.

²⁸ Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, cit., pp. 84-89.

